

Handeln für eine bessere EU-Handelspolitik: mehr Legitimierung, Beteiligung und Transparenz

Rudloff, Bettina

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rudloff, B. (2017). *Handeln für eine bessere EU-Handelspolitik: mehr Legitimierung, Beteiligung und Transparenz*. (SWP-Studie, 23/2017). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-56696-9>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Bettina Rudloff

Handeln für eine bessere EU-Handelspolitik

Mehr Legitimierung, Beteiligung und
Transparenz

S 23
Dezember 2017
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

SWP-Studien unterliegen
einem Begutachtungsverfah-
ren durch Fachkolleginnen
und -kollegen und durch die
Institutsleitung (*peer review*).
Sie geben die Auffassung
der Autoren und Autorinnen
wieder.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, Berlin, 2017

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Die EU als handelspolitischer Akteur: Entwicklung und Status
7	Wie viel Abschottung und wie viel Offenheit betreibt die EU?
8	Strategische Ausrichtung und neue Themen in Handels- und Investitionsschutzabkommen
13	Exkurs: Einfluss des Brexit auf EU-Handelsstrategien
14	Die Schwächen der EU-Handelspolitik bei neuen Handelsthemen
14	WTO-Vakuum
14	Schwächen europäischer Politikgestaltung
14	<i>EU-Entscheidungsverfahren und Transparenz</i>
18	<i>Zivilgesellschaftliche Beteiligung</i>
22	Der Umgang mit Regulierungsfragen in Handelsabkommen
22	Kosten und Nutzen einer Regulierungskoordination
25	Typologie bilateraler Regulierungskoordination
27	Hand aufs Herz: Gerechtfertigte Kritik an Regulierung in CETA und TTIP?
27	<i>Die Kritik an den inhaltlichen Bestimmungen</i>
29	<i>Die Kritik an den Verfahren</i>
31	Ergebnisse und Herausforderungen: Auf Kritik und Schwächen mutig reagieren
31	Transparenz und Beteiligung stärken
31	<i>Parlamente: mehr inhaltliche Gestaltungsmacht und Information gewähren</i>
32	<i>Zivilgesellschaft: mehr Beteiligung und sogar Mitentscheidung bieten</i>
34	Monitoring und Evaluierung verbessern
35	Abkürzungen
36	Annex: Verfahren und Inhalte regulatorischer Kooperation in bestehenden Abkommen der EU

*Dr. Bettina Rudloff ist Wissenschaftlerin in der
Forschungsgruppe EU/Europa*

**Handeln für eine bessere EU-Handelspolitik.
Mehr Legitimierung, Beteiligung und Transparenz**

An den Handelsabkommen mit Kanada und den USA ist in der EU massive Kritik geübt worden, nicht nur seitens der Zivilgesellschaft, sondern auch einiger Regierungen. Zum einen waren diese negativen Bewertungen Teil einer generellen Kapitalismus- und Globalisierungskritik, zum anderen aber auch Ausdruck einer Kritik an der EU selber:

Die EU muss sich unter immer größer werdendem Druck der Frage stellen, welche Rolle sie in der Welt einnehmen sollte oder könnte. Zwar ist sie nach wie vor ein auf globaler Ebene dominanter Handels- und Investitionsakteur, doch als Modell für regionale Integration verliert sie zunehmend an Attraktivität: Zunächst zeigten sich große ökonomische Verwerfungen in der Eurozone. Im Zusammenhang mit der Krise im arabischen Raum wurde zudem die politisch stabilisierende und entwicklungsfördernde Kompetenz der EU in Zweifel gezogen, da die Union trotz jahrzehntelanger handelspolitischer und wirtschaftlicher Vereinbarungen mit den betroffenen Ländern offenbar nicht nur die politische Krise, sondern auch die wirtschaftlichen Probleme der Staaten nicht aufzufangen vermochte. Dieser Vorwurf, nicht genügend für ihre unmittelbare Nachbarschaft getan zu haben, wird der EU nun auch in der Flüchtlingskrise wieder gemacht, denn die starken Migrationsbewegungen haben einmal mehr die Frage ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt, inwieweit die seit Jahrzehnten bestehenden Handelsabkommen mit Afrika zu Wachstum und guten Lebensbedingungen dort beitragen. Auch der Ausstieg Großbritanniens aus der Union ist Zeichen eines sinkenden Vertrauens in die europäische Idee. Der Brexit wird sich zudem auch ganz konkret auf eine mögliche neue europäische Handelspolitik auswirken – war doch gerade der große britische Absatzmarkt interessant für viele Drittstaaten.

Im Gegensatz zu diesen negativen und schwächenden Tendenzen aber könnte die aktuelle Renaissance des Protektionismus, für die nicht nur die neue amerikanische Regierung steht, sondern die weltweit zu beobachten ist, ein Comeback der EU als wichtiger handelspolitischer Akteur in der Welt befördern.

Jede neue Ausrichtung der EU-Handelspolitik aber muss auch von den Mitgliedstaaten und letztlich auch der europäischen Bevölkerung getragen werden, was

angesichts der jüngst zum Ausdruck gekommenen Kritik an den Verhandlungen zum Freihandelsabkommen mit den USA, TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership), und dem mit Kanada, CETA (Comprehensive Economic Trade Agreement), fraglich erscheint. Die teils massive Gegenwehr der Zivilgesellschaft hat den Verhandlungsprozess drastisch verzögert. Das lange Zeit verlockende Wachstumsversprechen der Globalisierung überzeugt offenbar nicht mehr per se, vielmehr werden die immer auch durch Handel entstehenden Einkommensverluste von Regionen und Gruppen zunehmend stark wahrgenommen und kritisiert:

Nach einer Eurobarometer-Umfrage im Jahr 2016 war mehr als die Hälfte der Befragten gegen das TTIP-Abkommen – besonders groß war die Ablehnung in Deutschland, Österreich, Luxemburg, Slowenien und Ungarn.

Die meisten Streitpunkte entzündeten sich dabei an neuen abkommensrelevanten Themen, wie Regulierungszusammenarbeit, Investitionsschutz und Daseinsvorsorge. Gerade die Kritik an der geplanten regulatorischen Zusammenarbeit, in der sich die Sorge vor einer Vereinheitlichung der Umwelt- und Gesundheitspolitik manifestiert, müsste sich aber eigentlich gegen die eigenen europäischen Verfahrensschwächen richten: Speziell in diesen Bereichen nämlich sind die Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten unklar verteilt und ist die demokratische Legitimierung des politischen Handelns durch die teils geringe Einbindung des europäischen Parlaments begrenzt. Diese Defizite vermindern das ohnehin brüchige Vertrauen in europäische Entscheidungen und bieten oft perfekt organisierten gesellschaftlichen Aktionsgruppen Raum für Einflussnahme. Wenn diese nicht-gewählten Akteure als Vertreter der Volksinteressen wahrgenommen werden, schwächt dies die demokratischen Verfahren noch weiter.

Auch ist es gerade bei den genannten neuen Handelsthemen schwierig, mit den üblichen wohlfahrtsorientierten Kriterien eine Entscheidung für oder gegen ein Handelsabkommen zu treffen: Es fehlen historische Erfahrungen und damit Erkenntnisse über die Wirkung solcher Regelungen, die zudem oft schwer zu quantifizieren sind.

Vor dem Hintergrund all dieser Faktoren kommen der Transparenz und der zivilgesellschaftlichen und parlamentarischen Beteiligung in der Handelspolitik eine bedeutende Rolle zu:

- Erst wenn ihnen genügend Informationen über Verhandlungsinhalte zur Verfügung stehen, können

politische und gesellschaftliche Akteure mögliche Kosten und Nutzen eines Handelsvertrags überhaupt einschätzen. Äußern diese ihre Betroffenheit innerhalb von Beteiligungsverfahren, können Verhandlungsakteure die aufgezeigte Problematik zumindest umfassend wahrnehmen und gegebenenfalls in ihre Entscheidung einbeziehen.

- Echte Mitentscheidungskomponenten in solchen Beteiligungsverfahren könnten übliche parlamentarische Verfahren ergänzen. Anknüpfend an Ideen der antiken Demokratie könnten etwa zufällig ausgewählte Akteure aus der Zivilgesellschaft in Bürgerräte einbezogen werden, die in bestimmten Phasen an Verhandlungen von Handelsabkommen teilnehmen. Diese Foren würden vermutlich zu komplexeren Einschätzungen solcher Vertragsvorhaben gelangen und in die Lage versetzt werden, das Für und Wider eines Abkommens fundiert abzuwägen, statt es einfach abzulehnen. Zudem sollte der Einfluss der Parlamente in den genuinen EU-Verfahren und in denjenigen Verfahren, die im Rahmen bilateraler Abkommen üblicherweise zur Anwendung kommen, gerade im Hinblick auf neue handelsvertragliche Thematiken gestärkt werden.

Um schließlich Fehleinschätzungen der Wirkung von Handelsverträgen vermeiden oder auch auf Veränderungen der Effekte reagieren zu können, müssen die Prozesse zur Bewertung solcher Abkommen verbessert werden. Diese Bewertung sollte laufend erfolgen und ihrerseits auf Beteiligungsverfahren gründen. Dies würde sicherstellen, dass wichtige Informationen über die Veränderung von Abkommenswirkungen zufließen und diese Erkenntnisse dann auch tatsächlich inhaltliche Modifikationen an den Verträgen nach sich ziehen können.

Die EU als handelspolitischer Akteur: Entwicklung und Status

Nach wie vor ist die Europäische Union weltweit der größte Wirtschaftsraum, allerdings zeigen sich einige Verschiebungen: Auf die EU entfielen im Jahr 2016 etwa 22 Prozent des globalen Bruttoinlandprodukts und 16 Prozent des globalen Warenhandels (externer EU-Handel).¹ Die Gewichte unter den beiden dominierenden individuellen Handelspartnern der Union haben sich indes verschoben: Die Bedeutung der USA hat abgenommen, die Chinas ist gestiegen. Auf den folgenden Plätzen befinden sich Russland und die Schweiz.² Sowohl an den Exporten wie auch an den Importen von Dienstleistungen hatte die EU mit 25 bzw. 21 Prozent im Jahr 2016 weltweit den größten Anteil.³ Bei den Gütern exportiert und importiert sie vor allem Maschinenteknik, Fahrzeuge und chemische Erzeugnisse. Hier liegt ihr Anteil am globalen Warenverkehr bei 16 Prozent (Exporte) bzw. 15 Prozent (Importe).⁴ Auch bezogen auf Investitionen liegt die EU als Herkunftsregion mit 12 Prozent (ohne in-nereuropäische Investitionen) im Jahr 2015 weltweit auf Platz 2 hinter den USA.⁵

Die EU wirkt mit dieser Marktgröße auf ihre Partner ein, indem ihre Entscheidungen über Handelsabkommen und handelspolitische Maßnahmen in anderen Ländern Absatzmöglichkeiten, Wachstum und Investitionsentscheidungen beeinflussen.

Wie viel Abschottung und wie viel Offenheit betreibt die EU?

Gemeinhin wird die EU als protektionistischer Akteur in dem Sinne bezeichnet, dass sie ihren eigenen Markt besonders stark abschotte vor Importen.⁶ Empirisch aber zeigt sich, dass diese Abschottung je nach dem betrachteten Sektor, der eingesetzten Maßnahmenart und auch über den Lauf der Zeit variiert.

Mögliche Arten von protektionistischen Maßnahmen sind neben klassischen Zöllen auch sogenannte nicht-tarifäre Maßnahmen (NTMs). Diese sind schwerer zu messen, da das Instrumentarium der NTMs eine Vielzahl sehr unterschiedlicher Eingriffsmöglichkeiten umfasst wie Mengenbeschränkungen, Grenzwertfestsetzungen und Etikettierungsvorschriften. Daher gibt es nur geschätzte Werte, um die Effekte der NTMs mit denen der Zölle vergleichbar zu machen:

Der Zoll der EU liegt im Durchschnitt im Jahr 2017 bei 5 Prozent (als Wertzoll bezogen auf den Preis), im Vergleich zu 3,5 Prozent in den USA, wobei Agrarzölle mit 11 Prozent in der EU und nur 5,2 Prozent in den USA darüberliegen. Die Zollwirkungen von NTMs werden für die EU in einer Spannweite von 20 bis 57 Prozent geschätzt. Für die USA beläuft sich diese Schätzung sogar auf bis zu 70 Prozent.⁷

Seit der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 wurden weltweit über 5000 neue sowohl marktöffnende als auch marktbegrenzende Handelsmaßnahmen eingeführt.⁸ Gerade die G20 stehen bei den protektio-

1 Eurostat, *The EU in the World – Economy and Finance*, März 2016, <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/The_EU_in_the_world_-_economy_and_finance>; Eurostat, *Internationaler Warenverkehr 2016*, <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_goods/de> (Zugriff jeweils am 12.7.2017).

2 Auf der Grundlage der Daten von Eurostat (Zugriff am 15.5.2015) und ohne Intra-Handel.

3 World Trade Organization (WTO), *WTO Statistics Database, Trade Profile European Union*, <<http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=E28>> (Zugriff am 12.7.2017).

4 Ebd.

5 Eurostat, *The EU in the World – Economy and Finance*, März 2016, <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/The_EU_in_the_world_-_economy_and_finance> (Zugriff am 12.7.2017).

6 Etwa bei Hanns W. Maull, »Europa und Ostasien. Eine neue Dimension des Inter-Regionalismus?«, in: Klaus Schubert/Gisela Müller-Brandeck-Bocquet (Hg.), *Die Europäische Union als Akteur der Weltpolitik*, Opladen 2000, S. 141–156; Miriam Manchin/Ali El-Agraa, »External Trade Policy«, in: Ali M. El-Agraa (Hg.), *The European Union. Economics and Policies*, 9. Aufl., Cambridge, UK/New York 2011, S. 383–398.

7 Bettina Rudloff, *Lebensmittelstandards in Handelsabkommen. Unterschiedliche Regelungstraditionen von EU und USA und Tipps für TTIP*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2014 (SWP-Aktuell 63/2014).

8 Auf der Grundlage von Daten des Centre for Economic Policy Research (CEPR) berechnet: *Global Trade Alert*, <<http://www.globaltradealert.org/>> (Zugriff am 6.6.2017).

nistischen Maßnahmen an der Spitze:⁹ Auf die USA entfallen 15 Prozent aller abschottenden Maßnahmen, gefolgt von Indien mit fast 10 Prozent, während die EU und China mit 3 bzw. 4 Prozent von diesen Mitteln vergleichsweise wenig Gebrauch machen. Typischerweise wurden dabei vermehrt solche Beschränkungen genutzt, die die WTO erlaubt, wie Trade Defense Instruments (TDI) oder aber solche, die sie nicht verregelt, wie öffentliche Ausschreibung (siehe Kasten 2, S. 15).¹⁰ Allerdings nutzen die Akteure diese Maßnahmen unterschiedlich: Während die EU, China und Indien vor allem auf TDIs zurückgreifen, nutzen die USA vor allem Beschränkungen im Ausschreibungswesen.¹¹

Was den branchenspezifischen Protektionismus betrifft, folgt die EU dem globalen Muster:¹² Mit den Sektoren Maschinenbau und Dienstleistungen schottet sie vor allem diejenigen Branchen handelspolitisch ab, die sich als krisenanfällig gezeigt haben. In Deutschland etwa bezog sich ein großer Teil der Schutzmaßnahmen auf Staatsbeihilfen zur Bankenrettung oder zur Unterstützung des Schiffssektors. Ausnahmen sind der Agrarsektor, der trotz relativ geringer Risiken in Wirtschaftskrisen¹³ vermehrt abgeschottet wurde, sowie – unter umgekehrten Vorzeichen – die Elektronikbranche, die trotz Anfälligkeit kaum handelspolitisch protegiert wurde.¹⁴ In der Summe ist der Rohstoffkomplex der am meisten abgeschottete Bereich der EU seit Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise. Dafür gibt es Gründe: Staaten verbinden mit dem Rohstoffsektor in besonders starkem Maße das politische Ziel der Erhaltung ihrer Souveränität, also ihrer handelsmäßigen Unabhängigkeit durch eigene Versorgung. Zudem ist gerade der Umgang mit Rohstoffen mit Aspekten verbunden, an denen die Verbraucher ein hohes Interesse haben – etwa die Nach-

haltigkeit der Produktion oder die Qualität von Nahrungsmitteln. Die entsprechenden Ziele werden dann auch oft über handelspolitische Maßnahmen des Importschutzes umgesetzt.

Strategische Ausrichtung und neue Themen in Handels- und Investitionsschutzabkommen

Handelspolitik war von Beginn der Europäischen Integration an ein zentrales, wenn nicht *das* originäre Feld gemeinschaftlicher Politik. Im Zuge der fortschreitenden innereuropäischen Integration wurden dabei vermehrt auch andere Maßnahmen als Zölle genutzt. Gleichzeitig hat sich Brüssel nach außen immer stärker auf wirtschaftsstarke Partner ausgerichtet. Handelsabkommen und Investitionsschutzabkommen haben sich dabei sehr unterschiedlich entwickelt, was politische Entscheidungskompetenz, Inhalte und Reformen betrifft. Auch deren Ineinanderführung in gemeinsame Abkommen durchlief verschiedene Entwicklungsphasen.

Ziele und Partner

Die Gemeinsame Handelspolitik (GHP) fällt gemeinsam mit anderen Teilgebieten der Außenpolitik – etwa der Entwicklungszusammenarbeit, der humanitären Hilfe oder den Beziehungen zu internationalen Organisationen – unter »Das Auswärtige Handeln der EU« (Teil V des AEUV). Damit gelten die übergeordneten Ziele der EU-Außenpolitik, die Unterstützung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit (Art. 21, Titel V EUV), auch für die Handelspolitik.¹⁵ Die explizit handelspolitischen Ziele sind bis heute unverändert die harmonische Entwicklung des Welt Handels und die schrittweise Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr (Art. 206 AEUV).

Anders als die USA hielt die EU nach außen lange Zeit an der multilateralen Ebene und damit an der

⁹ Vgl. Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI), *Handlungsempfehlungen der Deutschen Industrie zur 19. Wahlperiode des Deutschen Bundestages. Außenwirtschaftspolitik*, Berlin, Juni 2017, <<https://bdi.eu/media/publikationen/#/publikation/news/aussenwirtschaftspolitik/>> (Zugriff am 28.11.2017).

¹⁰ Bettina Rudloff, »Außenwirtschaftliche Strategien der Europäischen Union in der Krise«, in: Ronja Kempin/Marco Overhaus (Hg.), *EU-Außenpolitik in Zeiten der Finanz- und Schuldenkrise*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2013 (SWP-Studie 9/2013), S. 50–58.

¹¹ Ebd.

¹² Ebd., S. 54.

¹³ Bettina Rudloff, *Volatile Agrarpreise. Das Stabilisierungspotential aktueller EU-Reformen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2009 (SWP-Studie 26/2009).

¹⁴ European Commission, Directorate-General (DG) Enterprise and Industry, *European Competitiveness Report 2012. Reaping the Benefits of Globalization*, Luxemburg 2012, S. 124ff.

¹⁵ Andreas Maurer/Bettina Rudloff, »Handelspolitik und internationale Abkommen«, in: Andreas Maurer/Nicolai von Ondarza (Hg.), *Der Vertrag von Lissabon: Umsetzung und Reformen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2012, S. 136–144, <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/110308_AP_LissabonVertrag.pdf>; Frank Hoffmeister, »Aktuelle Rechtsfragen in der Praxis der europäischen Außenhandelspolitik«, in: *Zeitschrift für europarechtliche Studien*, 16 (2013) 4, S. 385–401.

aktuellen WTO-Verhandlungsrunde (Doha) als bevorzugter Plattform für die Regelung des weltumspannenden Handels fest – obwohl auch sie eine Vielzahl bilateralen Abkommen bereits notifiziert, das heißt bei der WTO angemeldet hat.¹⁶ Mit der Strategie *Global Europe* von 2006¹⁷ und dem nachfolgenden Dokument *Trade, Growth and World Affairs* im Jahre 2010 vollzog sie dann allerdings eine offene Kehrtwende hin zur expliziten Betonung bilateralen Handelsabkommen.¹⁸ Vor allem bei Dienstleistungen und Rohstoffen setzte sich dieser Trend durch. Parallel dazu begann die EU auch vermehrt, mit wirtschaftsstarken Staaten Abkommen (etwa Japan, USA und Kanada) anzustreben.

Die jüngste Strategie, *Trade for All*, aus dem Jahr 2015 legte den Akzent vor allem auf Transparenz, nachhaltige Entwicklung und Menschenrechte als wichtige Aspekte der Handelspolitik.¹⁹

Auch Dokumente des sogenannten *Handelspakets*, das anlässlich der Rede des Kommissionspräsidenten Juncker zur Lage der Union im September 2017 vorgestellt wurde, legen den Schwerpunkt auf Verbesserungen bei der Transparenz und Investitionsschutzverfahren.²⁰

Handelsabkommen: hin zu wirtschaftsstarken Partnern und neuen Handelsthemen

Die EU hat bis zum Jahr 2017 mit 74 Staaten Handelsabkommen abgeschlossen und mit weiteren 25 Staaten Verhandlungen begonnen.²¹ Hinzu kommen zahl-

reiche, teilweise nur einzelne Sektoren betreffende Vereinbarungen mit Drittstaaten. In der Summe sind etwa 60 Prozent des europäischen Güterhandels durch Handelsabkommen abgedeckt (Übersicht 1, S. 10).²² Da allerdings tatsächlich nur die Hälfte aller ausgehandelten Abkommen auch in Kraft getreten ist, finden zurzeit de facto nur 30 Prozent des Güterhandels auf der Grundlage bilateralen Abkommen statt. Es dominiert also nach wie vor der Handel, der unter die multilateralen Regeln der WTO fällt. Das bedeutet gleichzeitig, dass nach wie vor großer Spielraum für bilaterale Handelsabkommen besteht, zum Beispiel mit Staaten, mit denen die EU Verhandlungen über entsprechende Verträge nicht einmal gestartet hat, wie Russland.

Vor allem die neuen Handelsabkommen wurden vermehrt als sogenannte tiefergehende und umfassende Freihandelsabkommen (Deep and Comprehensive Free Trade Agreements, DCFTA) verhandelt, in die nun auch Modalitäten für Regulierung, Ausschreibung, Investitionsschutz und ökologische Fragen Eingang finden. Damit beseitigen sie nicht nur Zölle, sondern schränken auch den Spielraum für den Rückgriff auf NTMs ein. Denn während Zölle durch die Verhandlungsrunden der WTO in der Vergangenheit tendenziell abgebaut wurden, haben NTMs als Mittel zur Handelsabschottung an Einfluss gewonnen. Gerade daraus resultiert aber der Anreiz, diese zunehmend genutzten Instrumente in Abkommen zu beseitigen.

Wie diese neuen Inhalte konkret in die Abkommen einfließen, hängt auch vom Vertragspartner ab:

(1) *Abkommen mit Beitrittsstaaten und nahen Nachbarn: immer schon unter Einschluss neuer Themen.* Wer Mitglied in der EU werden will, muss sämtliche EU-Standards und EU-Regulierungssysteme (»Acquis communautaire«) übernehmen. Auch bei Handelsabkommen mit den Nachbarstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) sowie mit der Schweiz wird ein großer Teil des Acquis von den Partnern automatisch übernommen – wenngleich der Agrar- und Fischereisektor davon meist ausgenommen ist. Damit sind insbesondere Fragen der Regulierungskooperation per se von diesen Abkommen erfasst, da es um die Angleichung von Standards und Gesetzgebungsverfahren in einem gemeinsamen Binnenmarkt geht.

(2) *Abkommen mit anderen Nachbarn: vermehrt unter Einschluss neuer Themen.* Seit den 1960er Jahren bestehen

¹⁶ Alberta Sbragia, »The EU, the US, and Trade Policy. Competitive Interdependence in the Management of Globalization«, in: *Journal of European Public Policy*, 17 (2010) 3, S. 368–382.

¹⁷ European Commission, *Global Europe. Competing in the World. A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy*, Brüssel, Oktober 2006, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130376.pdf> (Zugriff am 7.6.2017).

¹⁸ Dies., DG Trade, *Trade, Growth and World Affairs. Trade Policy as a Core Component of the EU's 2020 Strategy*, Brüssel, 2010, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146955.pdf> (Zugriff am 7.6.2017).

¹⁹ Dies., DG Trade, *Trade for All. Towards a More Responsible Trade and Investment Policy*, Luxemburg 2015.

²⁰ Europäische Kommission, »Rede zur Lage der Union 2017 – Handelspaket: Kommission stellt Initiativen für eine ausgewogene und fortschrittliche Handelspolitik vor«, Pressemitteilung, 14.9.2017, <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3182_de.htm> (Zugriff am 2.11.2017).

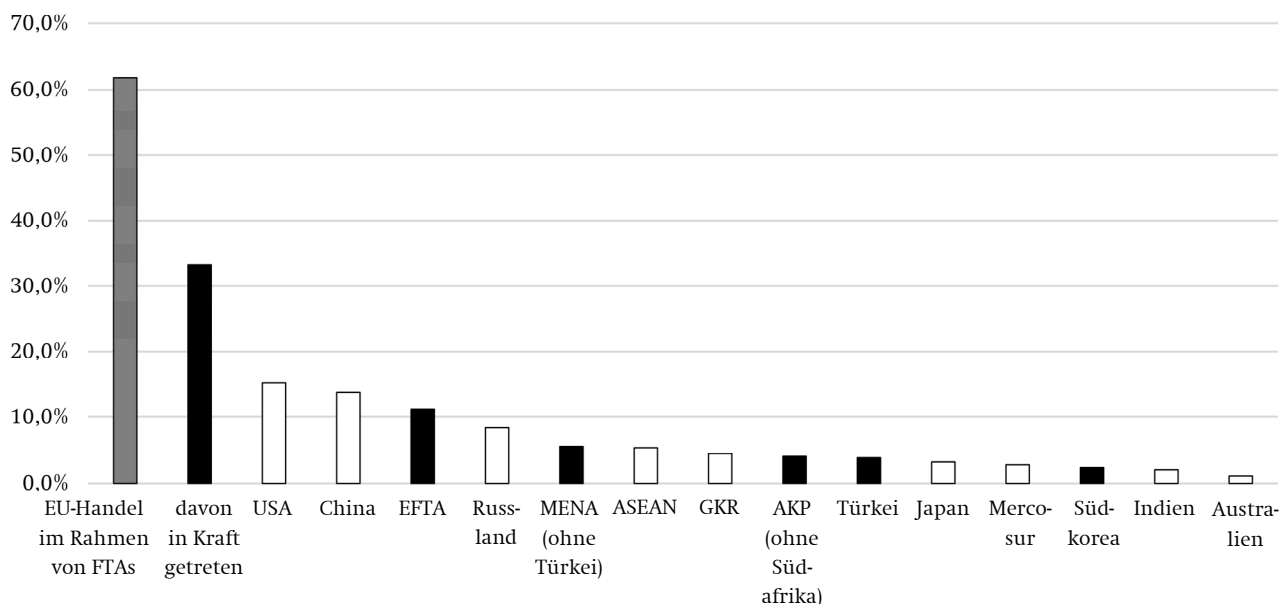
²¹ European Commission, *Overview of FTA and Other Trade Negotiations*. Updated November 2017, <<http://trade.ec.europa.eu>.

<http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf> (Zugriff am 28.11.2017).

²² Darin nicht enthalten ist eine Vielzahl sektorspezifischer Abkommen, die die Gesamtzahl deutlich erhöhen würde.

Übersicht 1

EU-Handel im Rahmen umfassender FTAs (Stand März 2017, schwarz: in Kraft, weiß: nicht in Kraft, ausgesetzt oder gestoppt)



Anm.: FTA = Free Trade Agreement (Freihandelsabkommen); EFTA = European Free Trade Association (Europäische Freihandelsassoziation); GKR = Golfkooperationsrat; MENA = Middle East and North Africa; ASEAN = Association of South-East Asian Nations (Verband Südostasiatischer Nationen); AKP = Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von European Commission, *Overview of FTA and other Trade Negotiations*, (updated) November 2017, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf> (Zugriff am 28.11.2017).

zwischen der EU (bzw. vormals EWG und EG) und neun Mittelmeerländern Assoziierungsabkommen, für die eine nur begrenzte Marktöffnung kennzeichnend ist, bei der sich beide Seiten Zollquoten vorbehalten. Diese alten Abkommen werden nun als vertiefte und umfassende Handelsabkommen (DCFTAs) neu verhandelt werden. Dabei geht es jenseits des Abbaus klassischer Zölle und der Zollquoten explizit um die Einbeziehung von Regulierungsfragen. Mit Israel hat die EU 2012 ein begleitendes Abkommen geschlossen, das die Anerkennung von Standards ähnlich wie im Binnenmarkt einschließt, aber begrenzt für bestimmte Produkte gilt (Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products, ACAA). Mit den osteuropäischen Nachbarn wurden wegen fehlender Vorläuferabkommen sofort DCFTAs verhandelt.²³

(3) *Abkommen mit Entwicklungsländern: kaum neue Themen.* Der Schwerpunkt der Handelsabkommen mit

Entwicklungsländern lag lange Zeit auf der Vereinbarung verschiedener komplexer Systeme vergünstigter Zölle. Länder, die bestimmte politische Kriterien einhalten, genießen dabei zusätzliche Vergünstigungen. Wenn sie zum Beispiel alle 27 internationalen Konventionen zu Menschenrechts- und Arbeitsrechtsstandards ratifiziert haben, werden ihnen die Vorteile des Allgemeinen Präferenzsystems plus (APS+) zuteil. Somit sind einige Themen jenseits von Zöllen zwar erfasst, aber eher in dem Sinne, dass deren Umsetzung durch einen noch größeren Zollanreiz gefördert wird. Sie werden aber nicht in eigenen Kapiteln in bilateralen Abkommen angesprochen, und erst Recht gibt es keine Vereinbarung über eine Koordinierung oder gemeinsame Standards: es gelten die europäischen Regelungen als Marktzugangsbedingung.²⁴

²³ European Commission, DG Trade, *Negotiations and Agreements*, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/agreements/#_europe> (Zugriff am 7.6.2017).

²⁴ Von den APS+-Vergünstigungen profitieren derzeit acht Staaten: Armenien, Bolivien, Kap Verde, Kirgisistan, Mongolei, Pakistan, Paraguay und die Philippinen, siehe European Commission, DG Trade, *European Union's GSP+ Scheme*, Januar 2017, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/january/tradoc_155235.pdf> (Zugriff am 7.7.2017).

(4) *Abkommen mit räumlich entfernten und wirtschafts-starken Drittstaaten: neue Themen dominieren.* Besonders bei wirtschaftlich potenten Vertragspartnern werden ohnehin umfassende Wohlfahrtsgewinne bei Handels-erleichterungen erwartet. Zudem sind gerade bei diesen entwickelten Akteuren die neuen Handelsthemen komplex entwickelt, und Zölle haben dagegen als Maßnahmen an Relevanz verloren. Daher versprechen sich beide Seiten von der Regulierungsangleichung große Gewinne. Diese jungen Abkommen sind meist sehr individuell an den jeweiligen Bedürfnissen ausgerichtet und folgen keinem generellen Muster.

(5) *Sektorbezogene Abkommen: spezifische Regelungen zu neuen Themen.* Gerade im Rohstoffbereich gibt es für eine Vielzahl sehr unterschiedlicher Branchen Einzelregelungen. Bilaterale Rohstoffpartnerschaften einzelner EU-Mitgliedstaaten, wie die Deutschlands mit der Mongolei, setzen zum Beispiel auf den Verzicht auf Exportbeschränkungen. Weitere Abkommen dieses Typs hat Deutschland mit Chile, Kasachstan und Peru abgeschlossen. Andere Abkommen berühren Fragen der Regulierung von tierischen Agrarprodukten wie Milch oder Fleisch, für die in sogenannten Veterinärabkommen eine Anerkennung der Regelungen seitens der Verhandlungspartner verhandelt wird (Kapitel »Umgang mit Regulierungsfragen in Handelsabkommen«, S. 22 ff). In nachfolgend verhandelte umfassende Handelsabkommen werden diese Vereinbarungen in der Regel integriert.

Bei allen Unterschieden zeigt sich eine generelle Entwicklung hin zu zunehmend umfassenderen Abkommen, wie es sich in der Bezeichnung DCFTAs bereits im Namen niederschlägt.²⁵ Der Trend geht damit zur Einbeziehung sogenannter neuer Handelsthemen wie Ausschreibungsverfahren, Standards und Investitionsschutz. Alle diese neuen Themen sind dadurch charakterisiert, dass sie unterschiedlichen Verwaltungstraditionen der Verhandlungspartner unterliegen, was deren Abstimmung in Handelsabkommen sehr komplex macht.

25 Henrik Horn et al., *Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements*, Brüssel: Bruegel, 2009 (Bruegel Blueprint Series 7), <http://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/bp_trade_jan09.pdf> (Zugriff am 8.6.2017).

Investitionsschutzabkommen: wechselnde Kompetenzen und Reformen

Die Regelungen zum Investitionsschutz unterlagen in der EU einem steten Wandel. Mal überwog eine Tendenz zur Europäisierung der Bestimmungen, mal die Tendenz, die entsprechenden Vorgaben wieder zurück in den Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten zu verlagern. Zudem gibt es im Bereich Investitionsschutz weniger WTO-Vorgaben als im Handelsbereich:

Investitionen, die bereits getätigt worden sind (»post-establishment«), werden in bilateralen Investitionsschutzabkommen zwischen zwei Staaten erfasst (BITs). Der Zugang zu einem Markt dagegen (»pre-establishment«) wird multilateral durch die WTO geregelt.

Die Zahl neu abgeschlossener BITs nimmt anders als die reiner Handelsabkommen seit der Jahrtausendwende weltweit ab: Wurden in den 1990er Jahre noch jährlich 200 dieser Abkommen abgeschlossen, so waren es im Jahr 2011 nur noch 47.²⁶

(1) *Europäische BITs* machen mit 1578 (Stand: 2015) mehr als die Hälfte der weltweit fast 3000 Abkommen aus: Hiervon sind fast 200 allein zwischen EU-Mitgliedstaaten abgeschlossen worden. Diese BITs sind in den 1980er Jahren unterzeichnet worden und damit in der Zeit vor den großen Erweiterungsrunden. Sie wurden mit Staaten vereinbart, die noch nicht Mitglied der damaligen EWG waren.²⁷ Auf Druck der Kommission sollen diese nun abgeschafft werden, da sie oft im Widerspruch zum EU-Investitionsrecht stehen.²⁸

26 United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *World Investment Report 2012. Towards a New Generation of Investment Policies*, New York 2012, S. 17ff, <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2012_embargoed_en.pdf> (Zugriff am 7.6.2017).

27 Cecilia Olivet, *A Test for European Solidarity. The Case of Intra-EU Bilateral Investment Treaties*, Amsterdam: Transnational Institute, 2013, <www.tni.org/files/download/briefing_on_intra-eu_bits_0.pdf> (Zugriff am 7.6.2017).

28 Gegen fünf Mitgliedstaaten bereitete die Kommission wegen sogenannter Intra-EU-BITs im Sommer 2015 ein Verfahren vor (Niederlande, Österreich, Rumänien, Schweden, Slowakei). Deutschland, Finnland, Frankreich, die Niederlande und Österreich haben einen Vorschlag erarbeitet, dem zufolge alle Intraabkommen gleichzeitig durch einen Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten ersetzt werden sollen. Italien, Irland und Rumänien kündigten an, ihre Abkommen nun zu suspendieren, Council of the European Union, Trade Policy Committee, *Intra-EU Investment Treaties. Non-paper from Austria, Finland, France, Germany and the Netherlands*, 7.4.2016; »Romania Set to Terminate Its Intra-EU BITs«, *Volterra Fietta* (online), 27.3.2017, <<http://www.volterrafietta.com/romania-set-to-terminate-its-intra-eu-bits/>>; Dominik Moskván, »Is There an Alternative to Intra-European Bilateral Investment Treaties

(2) *Neue umfassende EU-Handelsabkommen*, die auch Regelungen zum Investitionsschutz umfassen, werden erst seit dem Lissabon-Vertrag verhandelt. Sie ersetzen die gegebenenfalls zuvor abgeschlossenen BITs einzelner Mitgliedstaaten.²⁹ So hatte Kanada vor dem Handelsabkommen CETA bereits mit sieben europäischen Mitgliedstaaten BITs vereinbart, die nunmehr durch CETA ersetzt werden sollen.³⁰

Des Weiteren gibt es auch reine EU-weite Investitionsschutzabkommen ohne Handelsbestimmungen – wie das, welches seit 2013 mit China verhandelt wird.³¹

(3) Zudem existieren *sektorspezifische Regelungen* zum Investitionsschutz. So beinhalten die Rohstoffpartnerschaften einiger Mitgliedstaaten der EU auch Investitionsbestimmungen. Die Energiecharta enthält ein nur für den Energiesektor gültiges Investitionsschutzkapitel und ist zudem ein seltenes Beispiel für einen plurilateralen Vertrag zum Investorenschutz, an dem auch die EU und alle ihre Mitgliedstaaten beteiligt sind.

Europäische Investitionsschutzabkommen unterlagen in der Vergangenheit einigen Reformen, die auch auf Druck der Öffentlichkeit und einiger nationaler politischer Akteure initiiert wurden:

Die Kernschutzbestimmungen aller BITs fixieren das Verbot der entschädigungslosen Enteignung des Investors, sein Recht auf den Export der erwirtschafteten Leistungen und sein Recht auf den zur Produktion erforderlichen Zugang zur Infrastruktur und zu Ressourcen wie Wasser und Energie. Auch die besonders kritisierte Nutzung eines speziellen Schiedsverfahrens zwischen Unternehmer und Zielstaat (*»Investor-State-Dispute-Settlement«*, ISDS), das im Gegensatz zum WTO-Verfahren der Konfliktbeilegung zwischen Staaten steht, ist Bestandteil eines BITs. Der ursprüngliche Grund für diese rechtliche Lösung war die schwache

ationale Gerichtsbarkeit in Entwicklungsländern, die die Investoren kaum vor Enteignung schützen kann.

Zunehmend werden aber diese Schutzregelungen nunmehr auch in europäische Abkommen mit wirtschaftsstarken Partnern wie Kanada und Japan hineinverhandelt. Diese Staaten verfügen jedoch über stabile und robuste Justizsysteme, wenngleich sich Verfahren und Rechtsprechung von der EU unterscheiden. Gerade während der Verhandlungen mit diesen Staaten ist deshalb Kritik an den Investitionsschutzregelungen laut geworden, was zu diversen Reforminitiativen geführt hat:³²

- ▶ Ein deutsches, vom Wirtschaftsminister beauftragtes Gutachten und ein Positionspapier der SPD forderten die Einrichtung eines ständigen Schiedsgerichtshofs anstelle der bisherigen Ad-hoc-Panels, die Einführung einer bis dato fehlenden Berufungsinstanz und die Bestellung unabhängiger Richter. Zudem sollte die Reihenfolge, in der die nationalen und internationalen Instanzen angerufen werden können, vorgeschrieben werden, um ein »Urteils-hopping« zu vermeiden.³³
- ▶ Die EU-Kommission brachte ähnliche Vorschläge ein, nachdem sie die Verhandlungen des entsprechenden Kapitels im TTIP für eine Konsultation ausgesetzt hatte.

Diese Vorschläge konnten sogar noch nachträglich in das fertig verhandelte CETA übernommen werden und ihre Bedeutung ist noch in einer Gemeinsamen Erklärung der Vertragspartner betont worden.³⁴ Auch in das danach abgeschlossene Abkommen mit Vietnam hat dieses neue »CETA-Modell« Eingang gefunden.³⁵ Bemerkenswert ist zudem, dass in beiden Abkommen explizit erwähnt wird, dass die Unterzeichner für die

Framework under European Law?«, in: *Business Law Forum*, (2012), S. 353–398, <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2221905> (Zugriff jeweils am 7.6.2017).

²⁹ »Verordnung (EU) Nr. 1219/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2012 zur Einführung einer Übergangsregelung für bilaterale Investitionsschutzabkommen zwischen den Mitgliedstaaten und Drittländern«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L351/40, 20.12.2012.

³⁰ Europäische Kommission, *Auf dem Weg zu einer umfassenden europäischen Auslandsinvestitionspolitik*, KOM(2010)343, Brüssel, 7.7.2010, S. 13.

³¹ Europäische Kommission, DG Handel, *EU and China Agree on Scope of the Future Investment Deal*, Brüssel, 15.1.2016, <<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1435>> (Zugriff am 7.6.2017).

³² BDI, *Themenfelder: Investitionsschutz*, <<https://bdi.eu/themenfelder/aussenwirtschaftspolitik/ttip/faq/4-investitionsschutz/>> (Zugriff am 12.7.2017).

³³ Markus Krajewski, *Modell-Investitionsschutzvertrag mit Investor-Staat-Schiedsverfahren für Industriestaaten unter Berücksichtigung der USA*, Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2015, <http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/modell-investitionsschutzvertrag-mit-investor-staat-schiedsverfahren-gutachten.pdf?__blob=publicationFile&v=1> (Zugriff am 7.6.2017).

³⁴ *Joint Interpretative Declaration on the Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) between Canada and the European Union and Its Member States*, Oktober 2016, <<http://www.politico.eu/wp-content/uploads/2016/10/Joint-declaration-10.10.16.pdf>> (Zugriff am 28.11.2017).

³⁵ European Commission, DG Trade, *EU-Vietnam Free Trade Agreement: Agreed Text as of January 2016*, Brüssel, 1.2.2016, <<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1437>> (Zugriff am 2.11.2017).

Etablierung eines ständigen multilateralen Investitionsgerichtshofs eintreten. Dieses Ziel wurde auch durch das Handelspaket der Kommission im September 2017 in den Fokus gerückt.

Exkurs: Einfluss des Brexit auf EU-Handelsstrategien

Der Austritt Großbritanniens aus der europäischen Union könnte sich neben den unmittelbaren wirtschaftlichen Folgen durch den Verlust des großen britischen Markts auch auf den Umgang gerade mit neuen Handelsthemen auswirken. Auch die Verhandlungsmacht der EU gegenüber potentiellen Abkommenspartnern wird möglicherweise leiden, weil für diese der Wegfall eines bedeutenden Absatzmarkts relevant sein kann. Damit kann sich der Spielraum der EU dafür, wie neue Themen in Abkommen gehandhabt werden, gegenüber Partnern verengen.

Die Folgen dieser Veränderung dürften je nach Sektor unterschiedlich sein: Bei Lebensmittelprodukten hat Großbritannien großen Importbedarf, so dass das Land nach dem Austritt für bestimmte Nahrungsmittel möglicherweise eine weniger abschottende Haltung einnimmt als die restliche EU, um mehr Produkte ins Land zu ziehen. Insbesondere muss Großbritannien dann nicht auf durch Zölle zu schützende eigene Konkurrenzrzeuger Rücksicht nehmen, wie es derzeit im Hinblick auf Obst aus Südeuropa gegenüber nordafrikanischer Konkurrenz der Fall ist.

Gerade was die Einbeziehung der »neuen Themen« in Handelsabkommen und die dort für diese Fragen gefundenen Lösungen angeht, könnte sich der Verlust der britischen Stimme auswirken:

In puncto *Regulierung* ist besonders in der britischen Referendumsdebatte die Angst offenbar geworden, dass das Land in einer »immer engeren Union« seine Souveränität und seine nationale Gesetzgebungskompetenz verliert.³⁶ Deshalb wäre es denkbar, dass es nach dem Brexit zu einer entschiedeneren Regulierungszusammenarbeit innerhalb der verbliebenen EU kommt, da diese dann weniger auf die starken britischen Reflexe zur Erhaltung der eigenen Souveränität reagieren muss.

Transparenz hat in britischen politischen Strategien traditionell einen hohen Stellenwert: So ergab eine Studie aus dem Jahr 2015, dass die britische Regierung die Praxis, offizielle Dokumente zu veröffentlichen, weltweit am großzügigsten handhabt.³⁷ Auch der Abschlussbericht zum G8-Gipfel 2013, der unter britischer Präsidentschaft stattfand, stand unter dem Motto »Trade, Tax and Transparency« und enthielt die Forderung nach mehr Transparenz auf unternehmerischer wie staatlicher Seite.³⁸ Insofern ist damit zu rechnen, dass dieser starke Impuls in Richtung zu mehr Transparenz nach dem Brexit für die EU erlischt.

³⁶ So äußerte sich der frühere britische Premierminister Cameron 2015 wie folgt: »And there are also significant risks if we allow our sovereignty to be eroded by ever closer union«, David Cameron, *Prime Minister's Speech on Europe*, 10.11.2015, <www.gov.uk/government/speeches/prime-ministers-speech-on-europe> (Zugriff am 9.6.2017).

³⁷ Mark Easton, »UK Government »Most Transparent« in the World«, *BBC News*, 20.1.2015, <<http://www.bbc.com/news/uk-30883472>> (Zugriff am 9.6.2017).

³⁸ G8, *Trade, Tax & Transparency. The 2013 UK G8 Presidency Report*, 2013, <http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/271676/G8_report_WEB_FINAL.PDF> (Zugriff am 2.11.2017).

Die Schwächen der EU-Handelspolitik bei neuen Handelsthemen

Gerade die neuen Handelsthemen legen einige immanente Schwächen der politischen Gestaltung auf unterschiedlichen Ebenen offen: Zum einen ist in diesem Bereich diejenige Instanz schwach, die einen verlässlichen Rahmen für den multilateralen Handel bereitstellt und Leitlinien auch für die bilaterale Kooperation setzt – die WTO. Dadurch kann sich auch die europäische Entscheidungsfindung hier weniger an der WTO orientieren, als es etwa bei Zöllen der Fall ist. Gleichzeitig besteht genau durch dieses Manko viel Spielraum und Anreiz, die Maßnahmen im Gebiet der neuen Handelsthemen bilateral zu regeln. Zum anderen zeigen die eigenen, europäischen Verfahren der Entscheidungsfindung gerade bei diesen Themen Defizite: So ist die demokratische Legitimität in diesem Bereich der politischen Gestaltung eher schwach, da einige spezielle Verfahren existieren, die das Europaparlament nur wenig einbeziehen. Auch bei Transparenz und Beteiligung besteht Verbesserungspotential, obwohl diese Werte gerade in der Handelspolitik stärker berücksichtigt werden als in anderen Feldern.

WTO-Vakuum

Alle bilateralen Handelsabkommen, auch die europäischen, können nur in Referenz zu den multilateralen Abkommen der WTO bewertet werden, da sie sich einerseits an WTO-Pflichten halten müssen und die bilateralen Vertragspartner andererseits versuchen, für ihren Handel günstigere Bedingungen zu erreichen, als die WTO sie vorgibt – etwa in Form von Zöllen, die geringer sind als die WTO-Zölle. Auch wenn die WTO wegen der ausbleibenden Fortschritte der aktuellen Verhandlungsrunde zunehmend ihr Initiativpotential für große Reformen der Regeln des Welthandels verliert, bildet ihr Regelwerk doch die einklagbare Basis für nationale Handelspolitiken und bietet Anreiz und Spielräume für Abkommen.

Vom Grundsatz her widersprechen alle bilateralen Abkommen dem fundamentalen WTO-Prinzip der Meistbegünstigung (Artikel I GATT), wonach kein WTO-Mitglied durch eine handelspolitische Maßnahme schlechter gestellt werden darf als ein anderes. Das ist für Nicht-Partner eines Abkommens aber naturgemäß

der Fall, da diese eben nicht von den ausgehandelten Vergünstigungen der Vertragschließenden profitieren. Deshalb sind im WTO-Recht Ausnahmen für bi- und plurilaterale Einigungen unter nur einigen Mitgliedern der Organisation vorgesehen (siehe Kasten 1). Ob und in welcher Weise WTO-Mitglieder handelspolitische Maßnahmen in Abkommen verankern (dürfen), hängt vom Maßnahmentyp ab. Für die traditionell genutzten Instrumente wie Zölle und Mengenbegrenzungen existieren sehr ausdifferenzierte Regeln, aber gleichzeitig auch Ausnahmen, etwa für die eigentlich nicht erlaubten Importverbote. Gerade im Hinblick auf die neuen Handelsthemen aber gibt es weniger bzw. weniger eindeutige WTO-Vorgaben (siehe Kasten 2):

Zu den NTMs gehört eine ganze Palette an Instrumenten wie Mengenbeschränkungen oder Standards, zum Beispiel in Form von Grenzwerten. Während die WTO zu einigen dieser Maßnahmen klare Vorgaben macht (z.B. zu den genannten Mengenbeschränkungen), fehlt es an Regeln etwa zum Wettbewerb und zu Ausschreibungen. Auch für jene Regulierungen, die schon gesetzlich verankert sind, finden sich im WTO-Recht Bestimmungen. Dagegen gibt die Organisation so gut wie keine Leitlinien vor, wie erst in Zukunft definierte Regulierungen zu koordinieren sind, ein Gegenstand, der eben zunehmend als Vertragskapitel Eingang in die neuen Abkommen findet.

Schwächen europäischer Politikgestaltung

EU-Entscheidungsverfahren und Transparenz

Die Entscheidungskompetenzen im Bereich der Handelspolitik haben sich kontinuierlich von der nationalen zur europäischen Ebene hin verschoben. Auch der Einfluss des Europäischen Parlaments (EP) in diesem Politikfeld ist nicht nur gegenüber der Kommission und dem Rat, sondern auch gegenüber den nationalen Parlamenten gestiegen. Immer wieder aber werden bei der konkreten Abgrenzung der Kompetenzen Probleme sichtbar und in manchen Teilgebieten ist das inhaltliche Votum des EP immer noch beschränkt.

Kasten 1: Multilaterale Regeln für bi- und plurilaterale Handelsabkommen

- ▶ *GATT-Artikel XXIV* bestimmt, dass der in einem Zollgebiet vorgeschriebene gemeinsame Außenzoll Drittstaaten nicht schlechterstellen darf, als es im Vergleich zu den vorher bestehenden Einzelzöllen der Zollgebietspartner der Fall wäre (Abs. 5a). In Verhandlungen über Abkommen gilt, dass ein »Großteil« (*substantial part*) der Zölle abzubauen ist; die Auslegung dieser Vorgabe ist in der Praxis oft umstritten.
- ▶ *GATS-Artikel V*, der von der wirtschaftlichen Integration von Dienstleistungen handelt, bestimmt, dass die Marktöffnung individuell für einzelne Subsektoren definiert wird. Für Entwicklungsländer gelten flexiblere Schutzregeln (Abs. 3a, b, 4, 5).
- ▶ *Enabling Clause* (»Ermächtigungsklausel«). Mit der Entscheidung L/4903 von 1979 hat die WTO zugelassen, dass Mitgliedstaaten exklusiv zugunsten von Entwicklungsländern vom Prinzip der rechtlichen Gleichbehandlung abweichen können, indem sie diesen in Präferenzabkommen einseitige Zollreduktionen gewähren.
- ▶ *Waiver*: Das WTO-Recht lässt spezifische, temporäre Ausnahmen von den üblichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zu, etwa in Form ansonsten verbotener Mengenbegrenzungen.
- ▶ *Plurilaterale Sektorabkommen* sind eine Möglichkeit, in einzelnen Sektoren Handelserleichterungen nur für die Unterzeichner zu erzielen. Die EU nimmt an sieben solcher Abkommen teil, etwa am Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen und am Abkommen über zivile Luftfahrt. Aktuell wird über ein Dienstleistungsabkommen (Trade in Services Agreement, TISA) verhandelt.
- ▶ *Kritische-Masse-(oder MFN)-Abkommen* sind Übereinkünfte unter Staaten, die in einem bestimmten Produktsegment einen gewissen Teil des globalen Handels abdecken. Die in diesen Abkommen fixierten Handelserleichterungen sind gemäß dem MFN-Prinzip gültig auch für Nicht-Unterzeichner. Die EU nimmt an allen bestehenden 6 Abkommen dieser Art teil, zum Beispiel am Finanzdienstleistungsabkommen und am Handelserleichterungsabkommen. Seit 2014 wird ein entsprechendes Abkommen zu Umweltgütern verhandelt.

Kasten 2: WTO-Spielraum für handelspolitische Maßnahmen

(1) Nicht erlaubte Maßnahmen

- ▶ *Zölle* jenseits eines notifizierten Maximalzolls (*bound tariff*);^a
- ▶ *Mengenmäßige* Export- und Importbegrenzungen und -verbote;
- ▶ »*Local-Content-Klauseln*: Verpflichtung eines Investors auf die Nutzung von inländischen Ressourcen wie heimische Arbeitskräfte.

(2) Bedingt erlaubte Maßnahmen

- ▶ *Schutzzölle* sind zeitlich befristet als Reaktion auf ein Fehlverhalten anderer, z.B. in Form von verbotenen Subventionen oder Dumping, gerechtfertigt (Trade Defence Instruments, TDIs);
- ▶ *Qualitätsbezogene Standards* können bei wissenschaftlichem Nachweis der gesundheitlichen Bedeutung auch mittels ansonsten verbotener Importverbote durchgesetzt werden;^b
- ▶ *Export- oder Importbeschränkungen* sind in folgenden Fällen bedingt erlaubt: (1) exklusiv bei Nahrungs- und Rohstoffversorgungskrisen, (2) zur Stärkung der eigenen Produktion ausschließlich im Agrar- und Fischereibereich, (3) sektorunabhängig bei Zahlungsbilanzproblemen und bei Nachweis einer Schädigung bestimmter Ziele (etwa Erhaltung der öffentlichen Gesundheit, Schutz von Ressourcen, Wahrung der sittlichen Ordnung), (4) zur Durchsetzung wissenschaftlich gerechtfertigter Standards;
- ▶ *Ausschluss von Auslandsinvestitionen* ist nachträglich erlaubt zur Aufrechterhaltung der nationalen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung, insbesondere zum Schutz strategischer Sektoren (Verteidigung, Telekommunikation oder Transport).

a Für alle OECD-Länder sind die Zölle auf dem Niveau der definierten Maximalzölle, so dass kein Spielraum besteht, OECD, *Keeping Markets Open at Times of Economic Crisis*, April 2009 (Policy Brief), S. 5, <www.oecd.org/trade/42459971.pdf> (Zugriff am 6.6.2017); WTO, *WTO Statistics Database, Country Profiles – Brazil, India, USA*, <<http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=BR,IN,US>> (Zugriff am 6.6.2017).

b Wenn alle Spielräume genutzt würden, könnte der Welthandel in den Jahren 2008 bis 2025 um fast 8 Prozent sinken, vgl. Antoine Bouët/David Laborde, *The Potential Cost of a Failed Doha Round*, Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI), Dezember 2008 (IFPRI Issue Brief 56).

Kasten 2: WTO-Spielraum für handelspolitische Maßnahmen (Fortsetzung)

(3) Kaum geregelte Maßnahmen

- ▶ *Regulatorische NTMs* mit indirekter Wirkung für den Handel (Vorgaben zur Vermarktungslogistik, Einschränkungen der Niederlassungsfreiheit, Wettbewerbsregelungen, Ausschreibungsverfahren), zukünftige Standards;
- ▶ *Investorenrechte* wie das Exportrecht und der Rekurs auf spezifische Streitverfahren werden nicht durch WTO-Regeln berührt.

Quelle: Bettina Rudloff, »Außenwirtschaftliche Strategien der Europäischen Union in der Krise«, in: Ronja Kempin/Marco Overhaus (Hg.), *EU-Außenpolitik in Zeiten der Finanz- und Schuldenkrise*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2013 (SWP-Studie 9/2013), S. 50–59 (53).

Kompetenzabgrenzung

Die Handelspolitik zählt zu den exklusiven Kompetenzen der EU (Art. 3 a und e AEUV). Mit dem Vertrag von Lissabon wurde die Exklusivität sogar noch erweitert auf die neuen Bereiche Direktinvestitionen und Handelsaspekte des geistigen Eigentums (Art. 207 AEUV). Damit können (zuvor bilaterale) Investitionsschutzbestimmungen nun auch EU-weit beschlossen werden.

Eindeutig aber war die Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaat immer nur bei einer klaren ausschließlichen Zuständigkeit der EU oder der Mitgliedstaaten für das ganze Abkommenspaket. Wurden aber in Handelsverträgen auch Fragen berührt, die in den Bereich geteilter Zuständigkeit fallen, lag es im Ermessen der Kommission, die Abkommen als gemischt zu definieren, was de facto immer der Fall war.³⁹ Solche Abkommen müssen dann nicht nur vom Europaparlament, sondern von allen nationalen Parlamenten und je nach Verfassung auch von weiteren Organen – wie in Deutschland vom Bundesrat – ratifiziert werden.

Widerstand gegen die alleinige europäische Kompetenz in der Handelspolitik wurde zuletzt auch während der Verhandlungen über CETA laut, das entgegen der Einschätzung des juristischen Dienstes der Kommission aus politischen Gründen schließlich als ge-

mishtes Abkommen deklariert wurde. Damit muss es auch von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden.⁴⁰ Eine generelle Rezeptur für die Kompetenzfrage sollte das Gutachten des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zum Singapur-Abkommen im Mai 2017 liefern. Dieses gilt nunmehr als Leitlinie für Abkommen auch jenseits des Singapur-Abkommens. In seiner Entscheidung hat der EuGH die Zuständigkeit der europäischen Institutionen für den Großteil der Handelspolitik prinzipiell bestätigt.⁴¹ In Bezug auf Portfolioinvestitionen sprach sich der Gerichtshof allerdings für eine Mitsprache der Mitgliedstaaten aus, und Gleiches gilt für die umstrittenen Investorstreitverfahren. Damit sind diese Bereiche zunächst aus der vorläufigen Anwendung herausgenommen, solange diese Bereiche nicht national ratifiziert wurden – wie es etwa für das CETA-Abkommen nun der Fall ist.⁴² In Zukunft werden vermutlich Investitionsschutzbestimmungen in von Handelsbestimmungen getrennten Abkommen geregelt, die eben nur eine europäische Ratifizierung erfordern.⁴³ Somit wird das neuere Modell der umfassenden DCFTAs wieder eingegrenzt.

Dabei ist es gerade in diesen neuen umfangreichen Abkommen mit Kanada und Vietnam gelungen, für Investitionsschutzstreitverfahren neue Lösungen zu finden, die wegen der unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten in zukünftig wieder separaten Investitionsabkommen vielleicht nicht mehr zum Tragen kommen werden. Zudem könnten dadurch auch die Chancen für die Umsetzung des von der Kommission angekündigten Vorhabens, einen multilateralen Schiedsgerichtshof zu schaffen, schwinden – wenn dieser nämlich in den in Zukunft national zu ratifizierenden Investitionsabkommen von einzelnen Mitgliedstaaten nicht unterstützt wird.

⁴⁰ European Commission, *European Commission Proposes Signature and Conclusion of EU-Canada Trade Deal*, Press Release, Straßburg, 5.7.2016, <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2371_en.htm> (Zugriff am 6.7.2017).

⁴¹ Christian Tietje, »Nur die EU ist für den Freihandel zuständig. Der Europäische Gerichtshof hat die Rolle der nationalen Parlamente mitnichten gestärkt«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8.6.2017.

⁴² Laura Puccio, *A Guide to EU Procedures for the Conclusion of International Trade Agreements*, Oktober 2016 (EPRS Briefing), <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/593489/EPRS_BRI\(2016\)593489_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/593489/EPRS_BRI(2016)593489_EN.pdf)> (Zugriff am 7.6.2017).

⁴³ Steffen Stierle, »Handelsabkommen bald reine EU-Angelegenheit?«, *Euractiv*, (online), 11.9.2017, <<http://www.euractiv.de/section/finanzen-und-wirtschaft/news/handelsabkommen-bald-reine-eu-angelegenheit/>> (Zugriff am 2.11.2017).

³⁹ Guillaume Van der Loo/Ramses A. Wessel, »The Non-ratification of Mixed Agreements: Legal Consequences and Solutions«, in: *Common Market Law Review*, 54 (2017) 3, S. 735–770.

Rolle des Europaparlaments

Das Europaparlament nutzt auch jenseits des generellen Entscheidungsverfahrens seine Spielräume zur Einflussnahme auf vielfältige Weise:⁴⁴

- ▶ 7 Prozent aller immerhin 33 000 *Anfragen* des EP an die Kommission oder den Ministerrat in der derzeitigen Legislaturperiode hatten die Handelspolitik zum Thema. Noch markanter ist das Verhältnis in Deutschland: Von den 113 Anfragen im Bundestag im letzten Jahr (Juli 2016 – Juni 2017) hatten immerhin mit 40 Prozent fast die Hälfte einen Bezug zur Handelspolitik – Beleg für die besondere Aufmerksamkeit, die dieses Politikfeld in Deutschland vor allem bezogen auf TTIP und CETA genießt.⁴⁵
- ▶ Von den *öffentlichen Anhörungen* in den Jahren 2014–2016 hatten insgesamt fast 50 die Handelspolitik zum Gegenstand.
- ▶ Darüber hinaus setzte der Handelsausschuss des EP eine Monitoring-Gruppe ein, die die CETA-Verhandlungen begleitete und währenddessen 12 Mal tagte. Zum Thema CETA gab das EP außerdem zwei Rechtsgutachten sowie zahlreiche Studien in Auftrag.

In das eigentliche *Entscheidungsverfahren* bei Verhandlungen über Handelsabkommen ist das Europaparlament dadurch einbezogen, dass es zumindest nach Abschluss die Möglichkeit zur Zustimmung oder zum Einlegen eines Vetos hat (Art. 218 AEUV). Der Erteilung des Verhandlungsmandats oder dessen Inhalten aber muss es nicht zustimmen.⁴⁶ Bei Fragen der Umsetzung der Handelspolitik und eines beschlossenen und ratifizierten Abkommens jedoch gilt das ordentliche Gesetzgebungsverfahren und damit entscheidet das EP gleichberechtigt mit Kommission und Rat mit (Art. 207 (2)).

In der laufenden Legislaturperiode befassten sich beinahe 30 Prozent aller neu begonnenen Legislativverfahren des EP zur Umsetzung von Politiken mit der Handelspolitik (Übersicht 2, S. 20). Im Vergleich dazu hat sich der Bundestag deutlich weniger mit Fragen der handelspolitischen Gesetzgebung beschäftigt, nämlich nur in 13 Prozent aller Legislativverfahren.⁴⁷

Die EU kennt aber auch einige Verfahren, nach denen Abkommen durch reinen Ratsbeschluss und damit ganz ohne Parlament entschieden werden. Hierzu zählen Abkommen, die der Anerkennung von NTMs dienen und im Handelsverkehr eine immer größere Rolle spielen (Äquivalenzabkommen, Abkommen zur wechselseitigen Anerkennung, siehe unten S. 26). Diese Übereinkünfte werden dann relevant für Handelsabkommen, wenn sie in ein solches, später verhandeltes übernommen werden.

Ein weiterer Bereich, in dem das EP seinen Einfluss nur sehr begrenzt geltend machen kann, sind die auch in Deutschland bekannten Exekutivverfahren. Diese sogenannten Komitologieverfahren, die lange von der Dominanz der Kommission geprägt waren, wurden mit dem Lissabon-Vertrag dahingehend reformiert, dass das Parlament nun stärker eingebunden wurde. Die im Rahmen des Komitologieverfahrens gebildeten Ausschüsse befassen sich, sofern es um Handelspolitik geht, nicht unmittelbar mit Handelsabkommen, aber gegebenenfalls mit Exekutivbestimmungen, die sich aus ihnen ergeben:

- ▶ Beim *delegierten Rechtsakt* (Art. 290 AEUV) entscheidet ein Ausschuss aus Experten der mitgliedstaatlichen Ministerien über einen Vorschlag der Kommission zu nicht-wesentlichen oder technischen Aspekten der Umsetzung eines Gesetzgebungsakts. Das EP und der Rat können die auf diese Weise an die Kommission (delegierten) Befugnisse nur prinzipiell widerrufen, aber nicht inhaltlich ändern. Das Verfahren geht dann zurück an die Kommission, die den Prozess eventuell modifiziert wieder anstößt. Delegierte Rechtsakte kommen zum Beispiel im Zusammenhang mit der Einlagensicherung bei Banken oder der Festsetzung von Grenzwerten für Zucker in Babynahrung vor.
- ▶ Der *Durchführungsrechtsakt* (Art. 291 AEUV) kann von der Kommission, die sich dabei wiederum auf einen Ausschuss stützt, erlassen werden, um die einheitliche Umsetzung eines Gesetzes in der EU sicherzustellen. Er kann beispielsweise die Zulassung genetisch veränderter Pflanzen oder von Pflanzenschutzmitteln wie Glyphosat zum Gegenstand haben.⁴⁸ Immerhin sieht ein zwischen Parlament und Rat vereinbarter Kompromiss vor, dass sich die Kommission in Fällen von größerer Tragweite

⁴⁴ Vgl. Quellen zu Übersicht 1, S. 10.

⁴⁵ Summe der Drucksachen zu Fragen für Fragestunden sowie zu großen, kleinen und schriftlichen Anfragen.

⁴⁶ Maurer/Rudloff, *Handelspolitik und internationale Abkommen* [wie Fn. 15], S. 24–27.

⁴⁷ Errechnet aus Suchergebnissen für »Handel« auf der Website Deutscher Bundestag, *Drucksachen und Plenarprotokolle des Bundestages – ab 1949*, <<http://pdok.bundestag.de/index.php?qsafe=&aload=off&q=handel&x=0&y=0&df=22.10.2013&dt=04.07.2017>> (Zugriff am 6.7.2017).

⁴⁸ BDI, *Regulatorische Zusammenarbeit in der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP): Fokus Industriegüterhandel*, Positionspapier, Berlin, Dezember 2015, S. 10.

(etwa Akte im Bereich der Agrar- und Handelspolitik oder der Steuerpolitik) nicht gegen eine Ablehnung durch den Ausschuss einfach durchsetzen kann. Vielmehr startet auch in diesem Fall das Verfahren wieder von vorn und läuft über einen Vermittlungsausschuss. Wird die für eine Zustimmung erforderliche doppelte Mehrheit von 16 Staaten (die für 65 Prozent der EU-Bevölkerung stehen) durch Enthaltungen verfehlt, hat die Kommission die Befugnis, die unklare Beschlusslage unter den Mitgliedstaaten durch eine autonome Entscheidung zu beenden. Im Fall von Glyphosat etwa tat sie dies in der Vergangenheit öfter, indem sie das Pflanzenschutzmittel nach einem ausgebliebenen Mehrheitsvotum zunächst nur begrenzt für weitere 18 Monate zuließ. Das EP kann zu diesen Durchführungsakten zwar Stellung nehmen, die Kommission muss ihm aber nicht folgen.

Transparenz und Informationspflichten

Transparenz in handelspolitischen Belangen hat viele Facetten. Sie kann sich auf den Informationsfluss zwischen den Verhandlungspartnern eines Handelsabkommens, auf den zwischen den verschiedenen politischen Akteuren einer Vertragsseite oder auf die Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit beziehen. Sie kann die Verhandlungen selbst betreffen oder auch auf die Nachvollziehbarkeit von Änderungen eines Abkommens.

- Im Hinblick auf das *Europäische Parlament* hat der Lissabonner Vertrag eine zuvor nur informelle Tradition formalisiert, der zufolge die Kommission das EP über Beginn, Verlauf und Abschluss der Verhandlungen über Handelsabkommen unterrichtet (Art. 207 Abs. 3 AEUV). Gleichwohl ist unklar geblieben, bis zu welchem Punkt diese Informationspflicht geht und ob die Kommission zum Beispiel auch zu Einzelheiten der Verhandlungspositionen Auskunft geben muss. Im Falle der Verhandlungen über TTIP etwa wurden auf zunehmenden Druck hin sehr spät Leseräume für Abgeordnete eingerichtet, zu denen der Zugang zudem durch strenge Bedingungen reglementiert war.⁴⁹
- Für die Information der *nationalen Parlamente* während der nachfolgenden Verhandlungen gibt es

⁴⁹ Sven Giegold, MdEP, *Das sind die Bestimmungen für den TTIP-Leseraum*, 5.10.2015, <www.sven-giegold.de/2015/das-sind-die-bestimmungen-fuer-den-ttip-leseraum/> (Zugriff am 2.11.2017).

kaum Vorgaben. Auch in Deutschland gibt es kein explizites Recht des Parlaments auf Information über Verhandlungsinhalte durch die Regierung. Der Austausch zwischen dem EP und den nationalen Parlamenten wurde mit dem Vertrag von Lissabon aber generell intensiviert: So sind regelmäßige interparlamentarische Treffen vorgesehen und es existieren Netzwerke zum Dokumentenaustausch.⁵⁰

- In den *Abkommen* findet sich fast ausnahmslos eine Vertrauensschutzklausel, der zufolge Informationen über Ideen zu Textänderungen und Informationen, die zwischen den Verhandlungspartnern ausgetauscht werden, nicht oder nur mit Einverständnis der anderen Seite verbreitet werden dürfen (siehe Annex, S. 36).
- Die Kontakte von *Lobbyorganisationen* zu europäischen Akteuren werden seit 2016 durch das EU-Transparenzregister geregelt. Es bindet die Kontaktierung von EU-Institutionen durch Lobbygruppen, die dadurch Informationen erhalten und Akteure beeinflussen können, an deren vorherige öffentliche Registrierung. Das Verfahren hat aber noch Schlupflöcher, da es sich bisher auf den Kontakt zu EU-Spitzenpositionen (EU-Parlamentarier oder die Botschafter des aktuellen und des nachfolgenden Ratsvorsitzes) beschränkt. Der Großteil der EU-Beamten und viele Botschafter der ständigen Vertretungen im Rat werden somit nicht berücksichtigt.

Zivilgesellschaftliche Beteiligung

Um mögliche Wirkungen der Handelspolitik auf einzelne politische und zivilgesellschaftliche Akteure überhaupt zu erfassen, müssen diese und ihre Interessen in den handelspolitischen Gestaltungsprozess einbezogen werden.

Die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Kräfte wird zumeist als Komplement zu üblichen demokratischen Entscheidungsfindungsverfahren gesehen.⁵¹ Die EU nutzt dafür bereits seit Längerem verschiedene Wege,

⁵⁰ European Parliament, *Relations between the European Parliament and National Parliaments, Mid-Term Report 2016*, 7.4.2017, <http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/832c136e-45fa-4efd-9a84-9332a02422ad/Mid-term_Annual_Report_2016_Relations_with_national_Parliaments_web.pdf> (Zugriff am 2.11.2017).

⁵¹ OECD, *Towards a Better Globalisation. How Germany Can Respond to the Critics*, Paris, April 2017 (Better Policies Series), S. 18.

die teilweise für alle Politikfelder gelten, teilweise speziell für die Handelspolitik entwickelt wurden. Dabei ist die Mitwirkung der gut organisierten Zivilgesellschaft deutlich höher als die der eher stillen breiten Bevölkerungsmehrheit, die sich zwar nicht selber aktiv beteiligt, aber ihre Kritik dennoch bei Demonstrationen oder in der Wahlkabine ausdrückt.

Die EU nutzt viele nicht handelsspezifische Verfahren
Positionspapiere und Konsultationen sind ein oft genutzter Kanal der Einflussnahme auf die EU-Rechtsetzung durch unterschiedliche Akteure wie Unternehmen, NGOs, Wissenschaftler und sonstige Einzelpersonen. Im Jahr 2015 hat die Kommission 25 Positionspapiere zu Handelsthemen veröffentlicht, die ihr von Interessengruppen zugegangen sind. Diese Papiere sind in der Regel der erste Schritt, auf den dann häufig erst Konsultationen bei der Kommission folgen, die wiederum eine Weichenstellung im Entscheidungsverfahren darstellen können: So wurden die Verhandlungen zu TTIP beispielsweise unterbrochen für eine Konsultation zum Thema Investitionsschutz, die den Anstoß gab für eine Reform der entsprechenden Verfahrensregeln. Seit 2014 gab es bislang bereits vier Konsultationen zu handelspolitischen Fragen, etwa zur Zukunft der EU-Handelsbeziehungen mit Australien und Neuseeland.

Über 800 *Beratergruppen* arbeiten der Kommission insgesamt zu, aber nur neun unter dem Dach der DG Handel.⁵² Eine davon ist die Beratergruppe zu TTIP, die verschiedene wirtschaftliche und gesellschaftliche Gruppen zusammenbringen soll. Von den 16 Mitgliedern repräsentieren aber nur sechs Verbraucher-, Umwelt- oder Gesundheitsschutzorganisationen bzw. Gewerkschaften.⁵³ Auch einige Mitgliedstaaten haben in ihrer Ministerialverwaltung Beiräte zum stark kritisierten TTIP geschaffen – etwa das deutsche Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi). Allerdings sind auch in diesen Beiräten vor allem stark professionalisierte Organisationen vertreten und kaum interessierte Bürgerinnen und Bürger präsent.

Eine *Beschwerde- und Einspruchsinstanz* im System der EU-Institutionen ist seit 1995 der Ombudsmann. Er nimmt Beschwerden von EU-Bürgern entgegen, die sich gegen das Verhalten oder die Entscheidungen von EU-Organen richten. Immerhin 60 Beschwerden von über 1000 befassten sich seit 1995 mit Handelsfragen (siehe Übersicht 2, S. 20). Allein drei nahmen Anstoß an der fehlenden Transparenz des TTIP-Verhandlungsprozesses. Eine Alternative zur Beschwerde sind Petitionen, die von Personen, Organisationen oder Unternehmen an das EP gestellt werden können. Die Petition kann als Beschwerde oder Ersuchen abgefasst sein. Von den etwa 5200 Petitionen, die seit 2014 beim EP eingegangen sind, wurden immerhin mehr als 200 explizit zu Handelsfragen eingebracht.⁵⁴ Eine weitere Möglichkeit für EU-Bürger, auf den Entscheidungsprozess in der Union einzuwirken, sind Bürgerinitiativen. Sammelt eine Bürgerinitiative eine Million Unterstützungsbekundungen in einem Jahr, muss die Kommission zum Anliegen der Initiative Stellung nehmen. Im Jahr 2012 haben drei Initiativen mit Erfolg das Quorum erreicht, davon zwei mit Bezug zu handelspolitischen Themen. Politisch heikel war die Haltung der Kommission gegenüber der Bürgerinitiative zu TTIP, der sie 2014 die Zulassung entzog. Begründet wurde die Entscheidung damit, dass es sich bei TTIP nicht um einen Rechtsakt mit Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger in der EU handele und dass eine Initiative nur zur Erlassung eines Rechtsakts führen könne, nicht aber zu dessen Unterlassung.⁵⁵ Im Mai 2017 hat der EuGH entschieden, dass die Bürgerinitiative hätte anerkannt werden müssen.⁵⁶ Allerdings hat das keine Konsequenzen – die Kommission muss ohnehin einer Initiative nicht folgen, sondern nur deren Ablehnung begründen.

Die EU nutzt vermehrt auch exklusive Verfahren der Handelspolitik

Exklusiv für die Handelspolitik hat die EU seit 20 Jahren weitere Verfahren entwickelt: Der 1998 ins Leben

⁵² Siehe das Register der Expertengruppen unter Europäische Kommission, *Register of Commission Expert Groups and Other Similar Entities*, <<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm>> (Zugriff am 9.6.2017).

⁵³ Alliance for Lobbying Transparency and Ethic Regulation, *A Year of Broken Promises. Big Business Still Put in Charge of EU Expert Groups, Despite Commitment to Reform*, Brüssel, November 2013, <http://www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/Broken_Promises_web.pdf> (Zugriff am 9.6.2017).

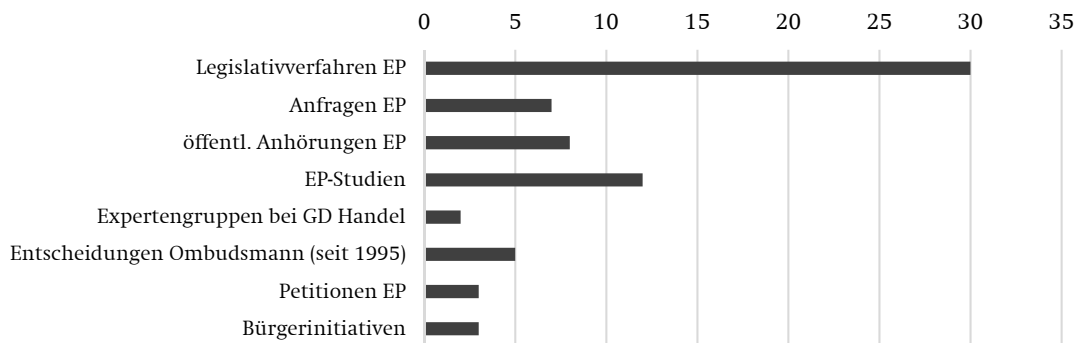
⁵⁴ Siehe das Register zu Fällen des Europäischen Bürgerbeauftragten: *Der Europäische Bürgerbeauftragte – Fälle durchsuchen*, <<http://www.ombudsman.europa.eu/de/cases/home.faces>> (Zugriff am 13.7.2017), sowie Europäisches Parlament, *Petitionen*, <<https://petiport.secure.europarl.europa.eu/petitions/de/show-petitions>> (Zugriff am 14.7.2017).

⁵⁵ Stop TTIP, *Über Stop TTIP*, <<https://stop-ttip.org/de/ueber-stop-ttip/>> (Zugriff am 11.7.2017).

⁵⁶ Kai Küstner, »EU muss Anti-TTIP-Initiative zulassen«, *Tageschau* (online), 10.5.2017, <<http://www.tagesschau.de/ausland/ttip-eug-101.html>> (Zugriff am 11.7.2017).

Übersicht 2

Nutzung bestehender Beteiligungsverfahren in der Handelspolitik (Anteil in Prozent, zwischen 2014–2017, andere Zeiträume gekennzeichnet)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von

European Parliament, *Legislative Observatory*, <<http://www.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do>>;

Europäisches Parlament, *Plenartagung – Parlamentarische Anfragen*, <www.europarl.europa.eu/plenary/en/parliamentary-questions.html>; dass., *Ausschüsse – Anhörungen*, <www.europarl.europa.eu/committees/de/events-hearings.html#>;

dass., *Think Tank – Suche*, <<http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/search.html>> (Zugriff jeweils am 13.7.2017);

European Commission, *Register of Commission Expert Groups and Other Similar Entities*, <<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm>> (Zugriff am 9.6.2017).

Der Europäische Bürgerbeauftragte – *Fälle durchsuchen*, <<http://www.ombudsman.europa.eu/de/cases/home.faces>> (Zugriff am 13.7.2017);

Europäisches Parlament, *Petitionen*, <<https://petiport.secure.europarl.europa.eu/petitions/de/show-petitions>> (Zugriff am 14.7.2017);

Europäische Kommission, *Die Europäische Bürgerinitiative. Amtliches Register*, <<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/find>> (Zugriff am 16.7.2017).

gerufene sogenannte »Dialog mit der Zivilgesellschaft« bietet eine exklusive Plattform für den Meinungsaustausch über Fragen der EU-Handelspolitik. Die Transparenz des Formats und die Vielfalt der Beteiligungsoptionen sind einzigartig. Im Rahmen des Dialogs finden Diskussionen zu handelspolitischen Themen oder Verhandlungen, Treffen mit dem zuständigen Kommissar oder Veranstaltungen zur Nachhaltigkeitsbewertung von Abkommen statt. Eine von der Kommission selber initiierte Bewertung der bisherigen Dialogforen aus dem Jahr 2013 kam jedoch zu dem Schluss, dass es in der Ausgestaltung des Formats Mängel gibt:⁵⁷ So seien die Ziele der Beteiligung konkreter zu definieren, insbesondere müsse geklärt werden, ob und wie die Ergebnisse in die tatsächliche Politik eingebunden werden. Die Plattform müsse sich stärker um die Beteiligung informierter, aber auch kritischer Akteure bemühen. Zudem sei es die Kommission, die die Agenda des Dialogforums bestimme, so

dass sensible Themen auch ausgeklammert werden können.

Es gibt kaum Beteiligungsverfahren innerhalb von Handelsabkommen

Im Prozess der eigentlichen Aushandlung von Handelsabkommen gibt es nur sehr begrenzte Beteiligungsmöglichkeiten, etwa in Änderungs- und Ergänzungsverfahren. Die Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Akteuren erfolgt aber meist nur auf explizite Einladung einer Verhandlungspartei, manchmal auch nur mit Einverständnis des anderen Verhandlungspartners. Eine solche Lösung ist für CETA für die Teilnahme im »Forum Regulierungszusammenarbeit« gefunden worden (CETA Art. 21.6, siehe Annex, S. 36). Ein standardisierter Prozess für die regelmäßige Beteiligung der Zivilgesellschaft fehlt jedoch. Eine Ausnahme bilden die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPAs) mit Entwicklungsländern, die mitunter einen regelmäßigen Dialog mit der Zivilgesellschaft über das Abkommen einschließen (WPA-ECOWAS Art. 97). Die Teilnehmer an diesem institutionalisierten Dialog können zwar keine inhaltlichen Änderungen an dem Vertragswerk vornehmen, aber Vorschläge

⁵⁷ Coffey International Development, *Evaluation of DG Trade's Civil Society Dialogue in Order to Assess Its Effectiveness, Efficiency and Relevance. Final Report*, London, Juli 2014, S. 8, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/december/tradoc_152927.pdf> (Zugriff am 9.6.2017).

direkt an die Gremien leiten, die mit der Kontrolle und Umsetzung des Abkommens betraut sind.

Alle genannten Verfahren der Beteiligung institutioneller und gesellschaftlicher Akteure wurden bislang stark genutzt und erhielten einen großen Schub im Zuge der jüngsten Verhandlungen zu TTIP und CETA (siehe Übersicht 2).

Der Umgang mit Regulierungsfragen in Handelsabkommen

Gerade aus der Verständigung über Fragen aus dem Bereich der neuen Handelsthemen verspricht man sich die größten Wohlfahrtsgewinne, die aus Handelsabkommen erwachsen. Ein Grund dafür ist, dass sich Verhandlungspartner eben verstärkt auf Regulierungsmaßnahmen fokussieren, weil die WTO hier mehr Spielraum für nationale Gestaltung lässt. Das hat dazu geführt, dass Regulierungsbestimmungen auch als Barrieren eingesetzt wurden und ihr Abbau die Märkte dementsprechend besonders stark öffnet. Die Tatsache aber, dass die WTO auf diesem Feld keine Vorgaben machte, und die starke Verankerung der entsprechenden Regelungen in nationalen Verwaltungstraditionen machen es schwer, gerade diese Maßnahmetypen abzubauen oder anzugleichen.⁵⁸ Zudem löst allein die Absicht, dies zu tun, auch besonders große Sorgen aus: Eine Umfrage des Forums Umwelt und Entwicklung etwa hat gezeigt, dass die Einbeziehung solcher Themen wie Regulierungskooperation und Investorenschutz in Außenwirtschaftsabkommen Anlass zur Beunruhigung ist.⁵⁹ Eine OECD-Umfrage belegt, dass politische Entscheidungsträger diese Bedenken teilen, weil sie den Verlust der nationalen Souveränität über die Gestaltung dieser Fragen fürchten.⁶⁰

Kosten und Nutzen einer Regulierungskoordinierung

Es gibt keine allgemeingültige Definition von Regulierung, sondern verschiedene Begriffsauslegungen je nach Kontext. Im Zusammenhang mit Handelsabkom-

men sind Regulierungen von Standards und Normen abzugrenzen.⁶¹

- ▶ *Regulierung* bezeichnet meist eine gesetzlich fixierte Bestimmung zur Einhaltung konkreter politischer Ziele. Im Kontext von Handelsabkommen und der speziellen Kapitel zur Regulierung umfasst der Begriff solche Maßnahmen, die noch nicht beschlossen wurden. Im CETA-Abkommen, dem ersten mit einem entsprechenden Kapitel, heißt es, dass die Vertragspartner das Ziel teilen, die »Regulierungszusammenarbeit im Licht ihres gemeinsamen Interesses weiterzuentwickeln, um unnötige Handels- und Investitionshemmnisse zu vermeiden oder zu beseitigen« (Art. 21.2 Abs. 4 CETA). Unter »Regulierung« werden in entsprechenden Abkommenskapiteln also eher zukünftig beschlossene Regelungen subsumiert, für deren eventuell spätere Festsetzung es eine Koordinierung unter den Partnern geben soll.
- ▶ Davon zu unterscheiden sind *Standards*. Mit diesem Begriff werden im WTO-Abkommen und in bilateralen Vereinbarungen bereits bestehende, in nationaler Gesetzgebung verankerte Vorgaben bezeichnet, wie etwa Grenzwerte zu Rückständen in Produkten. Diese Standards basieren auf den WTO-Regelungen im Übereinkommen über die Anwendung sanitärer und phytosanitärer Maßnahmen (Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS) und im Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (Agreement on Technical Barriers to Trade, TBT), auf die gleichnamige Kapitel in bilateralen Abkommen verweisen.
- ▶ *Normen* dagegen sind freiwillige Vereinbarungen, die es meist für einzelne Branchen gibt.

Alle genannten Typen an Regelungen können sich auf Produkteigenschaften, auf Produktionsverfahren oder auch auf Bewertungsverfahren für Produkte und Verfahren beziehen.

Schätzungen zufolge erhöht sich das Volumen der bestehenden Regelungen und Standards weltweit: Die

⁵⁸ Patricia Wruuck, *Coping with Mixed Feelings. What Future for European Trade Policy?*, Frankfurt a.M.: Deutsche Bank Research, EU Monitor, Januar 2017.

⁵⁹ Campact, *Handel neu denken. Forderungen für eine progressive EU-Handelspolitik*, Verden 2017, S. 1, <<https://blog.campact.de/wp-content/uploads/2017/04/Forderungen-fuer-eine-progressive-EU-Handelspolitik-Langfassung.pdf>> (Zugriff am 26.6.2017).

⁶⁰ OECD, *International Regulatory Co-operation. Addressing Global Challenges*, Paris, April 2013, S. 83ff, <<http://www.oecd.org/env/international-regulatory-co-operation-9789264200463-en.htm>> (Zugriff am 7.6.2017). S. 88.

⁶¹ BDI, *Regulatorische Zusammenarbeit in der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP): Fokus Industriegüterhandel* [wie Fn. 48].

Zahl der bei der WTO gemeldeten, also dort offiziell notifizierten neuen Maßnahmen etwa für Lebensmittel stieg von 2005 bis 2009 auf über 7000.⁶² Iso-Standards haben sich seit den 1950er Jahren weltweit mehr als verfünffacht.⁶³ Diese Zahlen weisen zumindest auf einen möglichen Bedarf an Kooperation hin.

Vorliegen von internationalem Marktversagen als Entscheidungskriterium für Regulierungskoordination

Politischer Ausgangspunkt für eine Koordination von Regulierungsmaßnahmen innerhalb von Handelsabkommen, die vom Gesetzgeber beschlossen wurden, sollte internationales Marktversagen sein. Mit anderen Worten, es sollte der Befund vorliegen, dass der Marktmechanismus schädliche, volkswirtschaftlich nicht erwünschte Folgen zeitigt. Das kann zum Beispiel bei grenzüberschreitenden Umweltbelastungen, bei Seuchen, die durch den Handel von Produkten verbreitet werden, bei Defiziten der Wettbewerbsfunktion oder beim Vorliegen von Informationsasymmetrien der Fall sein. Internationale Regelungen können dann dazu beitragen, die Gesamtwohlfahrt durch die Eindämmung der genannten Folgen zu erhöhen, was eben der Markt nicht vermag.

Der daraus abgeleitete Abbau von Unterschieden bei Regulierungen, Standards und Normen kann dabei Kosten und Nutzen auf verschiedenen räumlichen Ebenen und bei verschiedenen Akteuren wie Verbrauchern oder Produzenten oder einzelnen Branchen mit sich bringen.⁶⁴ Haupttreiber für eine Angleichung dieser Disparitäten sind oft Unternehmen, die sich von der Harmonisierung größere Absatzmöglichkeiten erhoffen.⁶⁵ Rein betriebswirtschaftliche Argumente

allein aber rechtfertigen gesamtwirtschaftlich kein öffentliches Eingreifen. Insgesamt sollten vielmehr alle resultierenden Nutzen- und Kostenkomponenten berücksichtigt werden, wobei gerade die eher politischen Komponenten darunter oft schwer zu quantifizieren sind.

Der Nutzen der regulatorischen Zusammenarbeit besteht im Anstieg von Handel

Handelsschaffung ist das Resultat des Abbaus sowohl von Zöllen als auch von Hindernissen in Form von Regulierungen, Standards oder Normen: In der Regel intensiviert sich der Handel und erhöht sich die Wohlfahrt nach dem Abbau durch sinkende Preise und eine Spezialisierung auf die Produktion jener Güter, bei denen Kostenvorteile bestehen. Für die Größenordnung der Gewinne aus einer Harmonisierung von sehr unterschiedlichen Regulierungsmaßnahmen liegen nur Schätzungen vor: Kalkulationen zu TTIP errechnen einen Wohlfahrtszuwachs von fast 14 Prozent bei einem zusätzlichen Wegfall von NTMs, im Unterschied zu nur 1 Prozent bei alleiniger Zollreduktion.⁶⁶ Die Kostenersparnis durch eine Angleichung der Prüfverfahren für neue chemische Produkte zwischen der EU und den USA wurde 2010 auf jährlich 153 Millionen Euro taxiert.⁶⁷

Eine *Innovationsdynamik* kann entstehen, wenn Staaten über den Austausch miteinander Lösungen zu technischen Problemen entwickeln. So ergab eine Studie einen Anstieg der gemeinsamen Forschungs- und Entwicklungsaktivität im EU-Binnenmarkt mit harmonisierten Regelungen um 7 Prozent im Vergleich zur Situation ohne Binnenmarkt.⁶⁸

Investitionsanreize sind ebenfalls ein Effekt der Zusammenarbeit bei Regulierungen und Standards. Die OECD schätzt, dass infolge einer internationalen Regelausgleichung die US-amerikanischen Investitio-

⁶² International Trade Centre (ITC), »The SPS Agreement: WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures«, in: *International Trade Forum Magazine*, (2010) 3, <<http://www.tradeforum.org/The-SPS-Agreement-WTO-Agreement-on-the-Application-of-Sanitary-and-Phytosanitary-Measures/>> (Zugriff am 7.6.2017).

⁶³ OECD, *International Regulatory Co-operation* [wie Fn. 60], S. 21f.

⁶⁴ Martin von Lampe/Koen Deconinck/Véronique Bastien, *Trade-Related International Regulatory Co-operation*, Paris, Dezember 2016 (OECD Trade Policy Papers 195), <http://www.oecd-ilibrary.org/trade/trade-related-international-regulatory-co-operation_3fbf60b1-en?crawler=true> (Zugriff am 7.6.2017).

⁶⁵ Bernard M. Hoekman/Petros C. Mavroidis, »Embracing Diversity. Plurilateral Agreements and the Trading System«, in: *World Trade Review*, 14 (2015) 1, S. 15.

⁶⁶ Gabriel Felbermayr et al., *Dimensionen und Auswirkungen eines Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA*. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi), München: ifo Institut, Februar 2013; OECD, *International Regulatory Co-operation* [wie Fn. 60], S. 87ff.

⁶⁷ Kommerskollegium, *Regulatory Co-operation and Technical Barriers to Trade within Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*, Stockholm Mai 2015, S. 45, <<http://www.kommers.se/Documents/dokumentarkiv/publikationer/2015/Publ-Regulatory-Co-operation-and-Technical-Barriers-to-Trade-within-TTIP.pdf>> (Zugriff am 8.6.2017).

⁶⁸ OECD, *International Regulatory Co-operation* [wie Fn. 60], S. 79.

nen in Kanada um 30 Prozent pro Jahr zunehmen würden.⁶⁹

Auch *Anpassungskosten*, die durch die Übernahme von sich immer wieder verändernden Regelungen entstehen, werden gesenkt, wenn im Rahmen einer Kooperation auch die Verfahren festgelegt werden, wie zukünftige Standardänderungen erfolgen.⁷⁰

Die *Verbraucherinformation* kann verbessert werden, wenn es zu einheitlicheren Regulierungen der Lebensmittelkennzeichnung kommt.

Ein *sozialer Nutzen* entsteht, wenn durch Regulierungskooperation die genannten externen Effekte wie Gesundheits- oder Umweltschäden aufgefangen werden. Genau diese Nutzen rechtfertigen wirtschaftspolitisch strenggenommen ein öffentliches Eingreifen in Form von Abkommen zur Koordinierung. Eine Quantifizierung aber gerade dieser Effekte ist schwierig. Für Handelsverbote von eventuell belasteten Rohmilchprodukten ergaben Schätzungen mögliche Einsparungen von Gesundheitskosten in Höhe von etwa 45 Millionen kanadischen Dollar, die durch die Therapie von Salmonelleninfektionen angefallen wären.⁷¹

Die Kosten der regulatorischen Zusammenarbeit bestehen in der Vorbereitung und Anpassung

Eine *Handelsumlenkung* kann – wie bei Zöllen auch – die von der Kooperation ausgeschlossenen Staaten treffen und bei ihnen zu Wohlfahrtsverlusten führen. Die Güterproduktion wird in das nunmehr durch die Kooperation kostengünstiger gewordene Partnerland ausgedehnt. Ein zuvor wettbewerbsfähiges Drittland dagegen wird verdrängt. Verschiedene Studien haben für das TTIP-Abkommen genau diesen Effekt vorausgesagt: Alle gingen davon aus, dass ausgeschlossene Staaten wie Kanada, Mexiko und Japan auch wegen des Abbaus von NTMs (zusätzlich zu dem von Zöllen) zwischen der EU und den USA mit Wohlfahrtsverlusten zu rechnen hätten.⁷²

69 Ebd.

70 Daniel W. Drezner, *All Politics Is Global. Explaining International Regulatory Regimes*, Princeton 2008, S. 45f.

71 Frank van Tongeren et al., *Case Studies of Costs and Benefits of Non-Tariff Measures. Cheese, Shrimp and Flowers*, Paris: OECD Publishing, Juli 2010 (OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers Nr. 28), S. 26.

72 Gabriel Felbermayr/Benedikt Heid/Sybillé Lehwald, *Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (THIP). Wem nutzt ein transatlantisches Freihandelsabkommen? Teil 1: Makroökonomische Effekte*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2013, <[*Einschränkungen des Regulierungswettbewerbs* können auftreten, weil ohne Konkurrenzdruck nicht mehr nach den bestmöglichen Lösungen gesucht wird.⁷³ Dem entgegen steht allerdings das Argument, dass ein solcher Regulierungswettbewerb auch zu einem »Race to the bottom« führen kann, einem allgemeinem Absenken von Standards, um international konkurrenzfähig zu bleiben. So hat eine Studie festgestellt, dass Arbeitsstandards in den 1980er und 90er Jahren gerade durch zwischenstaatlichen Regulierungswettbewerb gesunken sind.⁷⁴](http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/</p></div><div data-bbox=)

Anbahnungs-, Verhandlungs- und Monitoringkosten fallen dadurch an, dass Treffen der Verhandlungsparteien organisiert und Informationen aufbereitet werden müssen. Gerade Verhandlungen über eine Zusammenarbeit im Bereich der NTMs sind extrem detailliert und mühsam.

Ein *Produktionskostenanstieg* kann die Folge sein, wenn Regularien geändert werden und sich Unternehmen an neue Anforderungen anpassen müssen, die wegen einer Kooperation von einem oder beiden Ländern zu erfüllen sind. Schätzungen zufolge würde eine einseitige Verschärfung der Kontrollen von Schnittblumen durch die EU Inspektionskosten in Höhe von fast 400 Millionen Euro produzieren, und zwar sowohl auf Seiten der drei untersuchten Exportländer als auch auf Seiten der EU als Importmarkt.⁷⁵

Politische Kosten durch Souveränitätsverlust sind kaum zu quantifizieren

Politikversagen kann – analog zum Marktversagen – eintreten, wenn nicht das richtige Maß an Regelungskordinierung in Abkommen vereinbart und damit der angestrebte Wohlfahrtsgewinn verfehlt wird.

Politischer Souveränitätsverlust ist jeder Handelsvereinbarung immanent, weil die beteiligten Akteure in der

Projekte/87_Global_Economic_Symposium/STUDIE_Die_Transatlantische_Handels-und_Investitionspartnerschaft_THIP_.pdf> (Zugriff am 8.6.2017).

73 Manfred Fleischer, *Regulierungswettbewerb und Innovation in der chemischen Industrie*, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Juli 2001, <http://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/11517/ssoar-2001-fleischer-regulierungswettbewerb_und_innovation_in_der.pdf?sequence=1> (Zugriff am 8.6.2017).

74 Ronald B. Davies/Krishna Chaitanya Vadlamannati, »A Race to the Bottom in Labor Standards? An Empirical Investigation«, in: *Journal of Development Economics*, (2013) 103, S. 1–14.

75 Van Tongeren et al., *Case Studies of Costs and Benefits of Non-Tariff Measures* [wie Fn. 71], S. 73.

betreffenden Vertragsthematik fortan nicht mehr allein national entscheiden können. Die Sorge vor einem solchen Souveränitätsverlust ist vor allem im Zusammenhang mit den jüngsten Abkommen laut geworden, die mit wirtschaftsstarke Partnern geschlossen wurden bzw. werden sollten. Maßgebend für die Bereitschaft, diese Einschränkung hinzunehmen, ist laut OECD eine ähnliche Problemwahrnehmung bei den Verhandlungspartnern.⁷⁶ Helfen können zudem Konfliktlösungsmechanismen, die sicherstellen, dass nationale Belange stärker berücksichtigt werden. Eine wissenschaftliche Einschätzung des Regulierungsbedarfs – etwa bei externen Effekten – kann ebenfalls helfen: Im Fall der Lebensmittelsicherheit kann auf wissenschaftlich definierte internationale Standards der WHO verwiesen werden. Diese sind quasi-verpflichtend, da sie mittels Streitverfahren bei der WTO durchgesetzt werden können. Zudem ist dieses bereits bestehende starke Geflecht an bindenden multilateralen Vorgaben (siehe Kasten 2, S. 15) Ausdruck des internationalen wissenschaftlichen Konsenses darüber, dass eine Harmonisierung in diesem Bereich gewissermaßen objektiv geboten ist. Damit ist in puncto Nahrungsmittel die Alternative zu einer Regulierungskooperation in Abkommen eben ohnehin nicht die vollständige eigene Politikfreiheit, sondern der Rekurs auf die harmonisierten WTO-Vorgaben.⁷⁷

Der Theorie nach ist Zusammenarbeit dann sinnvoll, wenn die genannten Nutzen die Kosten übersteigen. Viele der Kosten und Nutzen von Regulierung aber können nicht quantifiziert werden. Das gilt insbesondere für die erwähnten politischen Aspekte, die aber gerade für den politischen Entscheidungsträger und die gesellschaftliche Akzeptanz oft maßgeblich sind.

Typologie bilateraler Regulierungskoordination

Laut OECD wirken sich folgende Faktoren günstig auf eine zwischenstaatliche Koordination von Regelungen aus:

- ▶ die Partner verfügen über ähnliche Regulierungssysteme und -traditionen,
- ▶ die Regulierungsbereiche sind neu und es gibt noch keine fest verankerte Gesetzgebung, und

⁷⁶ Anabela Correia de Brito/Céline Kauffmann/Jacques Pelkmans, *The Contribution of Mutual Recognition to International Regulatory Co-operation*, Paris: OECD, 2016 (OECD Regulatory Policy Working Papers 2), S. 55.

⁷⁷ Ebd.

- ▶ die Partner teilen die wissenschaftliche Beurteilung der Risiken unterlassener Koordination und der damit verbundenen internationalen Externalitäten.⁷⁸

Im Umkehrschluss sinkt die Attraktivität einer Zusammenarbeit, je umfangreicher Staaten Regulierungen in Form von Standards bereits erlassen haben.⁷⁹ Dadurch führt eine Kooperation nämlich dazu, dass bestehende Standards aufwendig geändert werden müssen. Dies erklärt die nur geringe Zahl an entsprechenden bilateralen Abkommen zu Standards. Was es öfter gibt, sind private und nicht gesetzlich verpflichtende bilaterale Vereinbarungen von Firmen oder Branchen.

Je nachdem, ob es sich um noch nicht gesetzlich definierte Regulierungen oder um bereits definierte Standards handelt, unterscheiden sich die genutzten internationalen Formen der Koordination.

Bereits lang etablierte Konzepte für bestehende Standards

(1) Bei *bestehenden Standards* stützen sich Abkommen auf die WTO-Übereinkommen zu SPS und TBT, die verschiedene Optionen der Koordination kennen:

- ▶ *Harmonisierung* wird im SPS-Abkommen durch Verweis auf bereits bestehende Standards anvisiert (für Gesundheitsrisiken zum Beispiel der Codex Alimentarius der WHO, SPS Art. 3). Im TBT-Abkommen wird stärker auf die Entwicklung entsprechender Standards fokussiert. In Streitfällen, in denen ein Staat etwa wegen gesundheitlich begründeter Importbegrenzungen angeklagt wird, dienen diese internationalen Standards als Referenzwert zur Beurteilung. Strengere Standards, die mittels Importbegrenzung durchgesetzt werden, sind danach nur dann erlaubt, wenn sie sich auf wissenschaftliche Erkenntnisse stützen (siehe Kasten 2, S. 15). Die akzeptierten Referenzstandards sind somit nicht nur faktisch verbindlich, sie haben im Streitfall auch den Charakter von Maximalstandards,

⁷⁸ Vgl. OECD, *International Regulatory Co-operation and Trade: Understanding the Trade Costs of Regulatory Divergence and the Remedies*, Paris 2017.

⁷⁹ Bernard Hoekman, *Trade Agreements and International Regulatory Cooperation in a Supply Chain World*, Florenz: European University Institute, 2015 (Working Paper RSCAS 2015/04), S. 10f, <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/34207/RSCAS%202015_04.pdf?sequence=1> (Zugriff am 8.6.2017).

da die Rechtsprechung strengere Standards bisher kaum zugelassen hat.⁸⁰

- *Flexible Harmonisierungsalternativen* sind unter den Schlagwörtern »Äquivalenz« und »wechselseitige Anerkennung« im WTO-Regelwerk zur Handels erleichterung empfohlen (SPS Art. 4). Voraussetzung ist allerdings, dass die abweichenden Regulierungen auf ein identisches Schutzziel abstellen, was oft schwer zu verifizieren ist: (1) *Äquivalenz* bedeutet, dass ein Land auch andere Regelungen des Handelspartners für Importprodukte als die eigenen akzeptiert, wenn trotz anderer Maßnahmen dennoch das gleiche Schutzniveau erreicht wird. Die Beweispflicht liegt dabei beim Exporteur. (2) *Wechselseitige Anerkennung* (»mutual recognition«) heißt, dass Vertragsparteien sich für ganze Systeme oder Branchen die Konformität bestätigen. Entsprechende Abkommen hat die EU etwa zu Bioprodukten mit vielen Staaten geschlossen (siehe Annex, S. 36).

Für zukünftige Standards gibt es bislang kaum institutionelle Traditionen

Noch *nicht definierte, nicht gesetzlich verankerte Regulierungen* sind bislang nur in den Abkommen der EU mit Kanada und Japan in speziellen Kapiteln thematisiert worden (siehe Annex, S. 36). Darin werden unterschiedliche Maßnahmen des Austauschs genannt: Die Vertragspartner sollen sich über zukünftige Gesetzgebungsinitiativen informieren und sich über ihre langfristigen Zielsetzungen verständigen. Einzelne Abkommen, die allein der Regulierungskooperation gewidmet sind, hat die EU mit den USA und bereits vor CETA auch mit Kanada getroffen.

Die EU nutzt die ganze Palette an Konzepten zur Regelungskoordination

Gerade im Hinblick auf *bestehende Standards* hat die EU reichlich Erfahrung mit Harmonisierung und auch wechselseitiger Anerkennung. Diese Erfahrung speist sich sowohl aus der Integration ihrer eigenen Mitgliedstaaten in den Binnenmarkt als auch aus Ver-

handlungen mit zahlreichen Kandidaten-, Partner- und Drittstaaten.

Mit Drittstaaten, die nicht zugleich Kandidatenländer sind und mit denen somit keine automatisierte Harmonisierung der Regulierungen und Standards auf EU-Niveau erfolgt, verhandelt Brüssel die Koordinierung und den wechselseitigen Marktzutritt individuell. Dabei finden komplexe, einzelne Produkte und Verfahren bewertende Konsultationen über die Anerkennung von Standards statt.

In den älteren Abkommen der EU sind entsprechende Bestimmungen in den sogenannten SPS- und TBT-Kapiteln der Verträge oder auch in deren Annexen enthalten. Seit den 1990er Jahren existiert zudem eine Vielzahl an Abkommen zur wechselseitigen Anerkennung von Regularien jenseits von Handelsabkommen. Diese sind genauso völkerrechtlich verbindlich wie umfassende Handelsverträge, die oft zuvor beschlossene Anerkennungsverträge integrieren. Solche Abkommen hat Brüssel aber entweder nur mit wenigen Ländern geschlossen, auf bestimmte Branchen beschränkt oder aber nur auf Verfahren begrenzt. Bei den branchenspezifischen Abkommen dominieren diejenigen zu Telekommunikation, Elektronik, Medizinprodukten und Laborverfahren (siehe Annex, S. 36).⁸¹ Für organische Nahrungsmittel hat die EU in verschiedenen Abkommen mit mittlerweile vielen Staaten Anerkennungsverfahren (»Abkommen zu Bioprodukten«) etabliert, die auch weiter separat von Handelsabkommen bestehen (siehe Annex, S. 36). Bislang kaum Gegenstand von vertraglichen Vereinbarungen ist die Anerkennung von Standards im Bereich Dienstleistungen und geistige Eigentumsrechte.⁸²

Weil es sehr aufwendig ist, die Anerkennung einzelner Standards zu verhandeln, wird dieses Ziel oft im Rahmen sogenannter »living agreements« verfolgt, die auch nach Abschluss des gesamten Abkommens noch weiterentwickelt werden können.

Dagegen ist *Regulierungskooperation* – und damit die Verständigung über noch nicht bestehende Standards – explizit erst in den neueren Abkommen mit Kanada enthalten, in Form eines eigenständigen Kapitels zusätzlich zu den SPS- und TBT-Kapiteln. Auf diese Weise sind in diesen Abkommen also viele unterschiedliche Kooperationstypen erfasst.

⁸⁰ Bettina Rudloff/Johannes Simons, *Considering Consumers' Food Safety Perceptions at the WTO-level: A Survey-based Analysis*, Bonn: Institute for Food and Resource Economics, University of Bonn, 2006, S. 7, <http://www.ilr.uni-bonn.de/mafo/staff/simons/Rudloff_simons.pdf> (Zugriff am 8.6.2017).

⁸¹ De Brito et al., *The Contribution of Mutual Recognition to International Regulatory Co-operation* [wie Fn. 76], S. 59.

⁸² OECD, *International Regulatory Co-operation and Trade* [wie Fn. 78], S. 20.

Übersicht 3

Die Vielfalt internationaler regulatorischer Zusammenarbeit in der EU

Typ	Beispiel	
Informationsaustausch	<ul style="list-style-type: none"> ▶ OECD International Regulatory Cooperation Rules ▶ Regulierungskapitel EU-Kanada-Abkommen (CETA) ▶ Notifizierungspflicht von etablierten SPS/TBT-Maßnahmen gegenüber der WTO 	Keine definierten nationalen Standards (»Regulierung«)
Partnerschaften	▶ Regulatorisches Kooperationsforum im CETA	
Äquivalenzabkommen	<ul style="list-style-type: none"> ▶ EU-Kanada: Veterinärabkommen und Übernahme ins CETA ▶ EU-Neuseeland: Veterinärabkommen ▶ EU-USA: Veterinärabkommen 	Definierte nationale Standards
Abkommen zur wechselseitigen Anerkennung von Prüfverfahren	<ul style="list-style-type: none"> ▶ EU-USA: Bioprodukte ▶ EU-Israel: Konformitätsbewertung und Anerkennung gewerblicher Produkte (ACAA) ▶ EU-Kanada: Branchenbestimmungen im CETA 	
Vereinheitlichung	<ul style="list-style-type: none"> ▶ EU-Binnenmarkt ▶ WTO-Maximum-Referenzstandards SPS 	

Harmonisierungsgrad

Quelle: Auf Basis von Peter-Tobias Stoll/Till Patrik Holterhus/Henner Gött, *Die geplante Regulierungszusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Kanada sowie den USA nach den Entwürfen von CETA und TTIP*. Rechtsgutachten, erstellt im Auftrag der Arbeiterkammer Wien, Wien, Juni 2015, <http://www.abl-ev.de/fileadmin/Dokumente/AbL_ev/Welthandel/2015_Rechtsgutachten_TTIP_CETA_Regulierungszusammenarbeit.pdf> (Zugriff am 29.6.2017); Eugenia Costanza Laurenza/James Mathis, »Regulatory Cooperation for Trade in Services in the EU and US Trade Agreements with the Republic of Korea: How Deep and How Compatible?«, in: *Melbourne Journal of International Law*, 14 (2013) 1, S. 171–204.

Hand aufs Herz: Gerechtfertigte Kritik an Regulierung in CETA und TTIP?

Je gleichmäßiger die möglichen Nutzen verteilt sind und je mehr Verlierer kompensiert werden, desto größer wird erwartungsgemäß die gesellschaftliche Akzeptanz für eine Regulierungskooperation sein.⁸³ Das Verhältnis der Vor- und Nachteile aber ist gerade bei Regulierungen und Standards nicht immer eindeutig auszumachen.

Während der TTIP-Verhandlungen kristallisierten sich die Befürchtungen vor einem Souveränitätsverlust und einer erzwungenen Anpassung an das vermeintlich schlechtere Niveau des Partners in dem Schreckbild des »Chlorhühnchens«. Die Kritik an den Verhandlungen über TTIP und das parallel vorangetriebene Abkommen mit Kanada bezog sich dabei sowohl auf das Verfahren als auch auf die Inhalte.⁸⁴

⁸³ Siehe für bestehende Kosten- und Nutzen-Schätzungen OECD, *International Regulatory Cooperation and Trade* [wie Fn. 78].

⁸⁴ Die meisten wissenschaftlichen Analysen und auch Um-

Die Kritik an den inhaltlichen Bestimmungen

Die inhaltliche Kritik richtete sich gegen die Verhandlungsergebnisse und hier insbesondere gegen die politischen Aspekte der Regulierungskoordinierung:

(1) Laut einer OECD-Umfrage ist unter politischen Entscheidungsträgern die Sorge vor einer *Harmonisierung* auf einem niedrigeren Schutzniveau als dem eigenen und vor dem damit einhergehenden Verlust an eigener politischer Gestaltungsfreiheit sehr groß. Diese Bedenken werden von NGOs geteilt. Befürchtet wird vor allem ein Absinken der Umwelt-, Verbraucherschutz- und Sozialstandards in Europa.

fragen zu Regulierungen beziehen sich auf TTIP, zum Beispiel International Risk Governance Council, *Free Trade Agreements and Patterns of Risk Regulation in the EU and the US. On Request by the European Parliament's Committee on International Trade*, September 2016, <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578022/EXPO_STU\(2016\)578022_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578022/EXPO_STU(2016)578022_EN.pdf)> (Zugriff am 2.11.2017).

Check: Tatsächlich ist in den meisten Abkommen explizit das Ziel formuliert, die unterschiedlichen Regulierungen zu harmonisieren, um so Handel zu schaffen (siehe Annex, S. 36). Der von den Kritikern befürchtete Harmonisierungsautomatismus besteht – wenn überhaupt – aber nur in Gestalt des WTO-Regelwerks und dies auch nur in den Fällen, wo bereits internationale Standards definiert wurden. Die Harmonisierung auf diesem Niveau drückt damit eine Art Konsens der WTO-Staaten aus.

Viele bilaterale Abkommen der EU integrieren bereits länger zuvor bestehende Übereinkünfte zur Feststellung der Äquivalenz für einzelne Produkte oder rekurren auf das Prinzip der wechselseitigen Anerkennung (siehe Annex, S. 36). Mit einigen Staaten hat die EU auch noch zusätzliche Abkommen geschlossen, in wachsender Anzahl zum Beispiel zu Bioprodukten (siehe Annex, S. 36). Damit akzeptieren Handelspartner also durchaus nationale Unterschiede. Zudem gibt es bislang ohnehin nur sehr wenige solcher internationalen Vereinbarungen mit koordinierenden Regelungen und auch nur sehr begrenzt für einige Branchen. Gerade beim Blick auf einzelne Branchen wird auch deutlich, dass europäische Standards ohnehin nicht generell strikter sind als die des Handelspartners.⁸⁵ Zudem gibt es aus der Vergangenheit Belege dafür, dass bei extrem unterschiedlichen Regulierungsansätzen – etwa zwischen der EU und den USA zu Fragen des Hormoneinsatzes in der Fleischwirtschaft oder genetisch veränderter Organismen in Nahrungsmitteln – das Beharren auf eigenen Standards möglich ist, selbst wenn dies WTO-Urteilen zuwiderläuft. In beiden genannten Fällen setzte die EU ihre im Vergleich zu den WTO-Vorgaben strikteren Regeln durch.

(2) Das *Vorsorgeprinzip* war das andere dominante Thema in der öffentlichen Debatte. Kritiker monierten, es werde durch die geplanten Abkommen bedroht. Die NGO Foodwatch legte 2016 ein Rechtsgutachten vor, dem zufolge das Vorsorgeprinzip nicht hinreichend in den Vertragstexten von CETA und TTIP verankert sei.⁸⁶

⁸⁵ Rudloff, *Lebensmittelstandards in Handelsabkommen* [wie Fn. 7].

⁸⁶ Peter-Tobias Stoll et al., *CETA, TTIP und das europäische Vorsorgeprinzip. Eine Untersuchung zu den Regelungen zu sanitären und phytosanitären Maßnahmen, technischen Handelshemmnissen und der regulatorischen Kooperation in dem CETA-Abkommen und nach den EU-Vorschlägen für TTIP*. Erstellt im Auftrag von foodwatch e.V., Juni 2016, <<http://www.foodwatch.org/uploads/>

Auch der Bundesverband der Verbraucherzentralen befürchtete eine Aushebelung des Prinzips durch Handelsabkommen.⁸⁷

Check: Das *Vorsorgeprinzip* ist in der EU als Leitbild in Artikel 191 AEUV verankert. In bilateralen Abkommen ist es aber tatsächlich kaum fixiert: Lediglich die beiden WPAs, die die EU mit der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) und mit den Karibik-Staaten (Cariforum) abgeschlossen hat, erwähnen es überhaupt – im Fall Cariforum bezogen auf die Fischerei, im Fall ECOWAS bezogen auf die Umwelt (siehe Annex, S. 36). Sonst aber fand es bislang kaum Eingang in internationale Vertragswerke: In den auf WTO-Ebene getroffenen Übereinkommen findet sich kein expliziter Verweis auf das Vorsorgeprinzip. Es gibt lediglich im Kontext pflanzlicher, tierischer und menschlicher Gesundheit die Bestimmung, dass zeitlich befristete »vorsorgliche Maßnahmen« (SPS Art. 5.7) ergriffen werden dürfen, auch wenn gesundheitliche Risiken (noch) nicht wissenschaftlich nachgewiesen wurden. Einige Referenzen auf das Vorsorgeprinzip finden sich in der Rio-Deklaration von 1992, in der Klimarahmenkonvention, in der OSPAR-Konvention zum Schutz der Meeresumwelt der Nordsee und des Nordostatlantiks und im Cartagena-Protokoll zur biologischen Sicherheit.

Was unter Vorsorge zu verstehen ist und welche Verpflichtungen sich daraus ergeben, ist politisch-kulturell bedingt international keineswegs einheitlich.⁸⁸ In den USA etwa spricht man in diesem Zusammenhang eher von risikobegrenzenden Maßnahmen, während die EU eher komplette Verbote bei Unwissenheit über Risiken meint. Solche Differenzen in der Betrachtung machen es schwierig, das Vorsorgeprinzip in einem bilateralen Abkommen zu verankern. Dies ist

media/2016-06-21-_Studie_Vorsorgeprinzip_TTIP_CETA.pdf> (Zugriff am 2.11.2017).

⁸⁷ Klaus Müller, »TTIP: Europäische Verbraucherschutzstandards schützen«, *Verbraucherzentrale Bundesverband* (online), 2.5.2016, <www.vzbv.de/pressemitteilung/ttipp-europaeische-verbraucherschutzstandards-schuetzen> (Zugriff am 8.6.2017).

⁸⁸ Joachim Sanden, *Ursprung, Entwicklung und Definition des Vorsorgeprinzips* [Präsentation im Rahmen der 4. BfR-Stakeholderkonferenz »Mehr Vorsorge, mehr Sicherheit?«], 2.11.2011, <www.bfr.bund.de/cm/343/ursprung-entwicklung-und-definition-des-vorsorgeprinzips.pdf> (Zugriff am 11.7.2017); Stephen Woolcock, *The Precautionary Principle in the European Union & Its Impact on International Trade Relations*, Brüssel: Centre for European Policy Studies (CEPS), Oktober 2012 (Working Document Nr. 186).

aber auch gar nicht nötig.⁸⁹ Wann immer die Regulierungsvorstellungen stark voneinander abweichen, greifen entweder ohnehin bestehende WTO-Vorgaben oder es findet sich eine bilaterale Kompromisslösung, wie die genannten Beispiele in Sachen Hormonfleisch und Gentechnik zeigen: In beiden Fällen hielt die EU trotz Verurteilung an ihren aus Gründen der Vorsorge ergriffenen handelspolitischen Maßnahmen fest.⁹⁰ Voraussetzung für ein solches hartnäckiges Durchsetzen der eigenen Vorsorgepolitik ist, dass diese in Beteiligungsverfahren als im Interesse aller Akteure liegend eingebracht werden kann. Nur dann lässt sich eine Position beziehen, die auch gegen anderslautende WTO-Urteile Bestand hat.

Die Kritik an den Verfahren

Alle erwähnten inhaltlichen Einwände können besser artikuliert werden und damit erst in die Entscheidungsfindung politischer Akteure einfließen, wenn hierfür Beteiligungsverfahren bestehen. Zudem müssen die involvierten Akteure selber überhaupt über die Inhalte eines geplanten Abkommens informiert sein. Damit kommt der Kritik an den Verfahren die entscheidende Rolle zu – führen diese doch zu den Inhalten. Und diese Kritik ist umso mehr relevant, als es auf Seiten der EU im Verhandlungsprozess ohnehin die genannten systematischen Schwächen bei der Kompetenzabgrenzung, der Entscheidungsfindung und der Transparenz gibt.

(1) *Schwache oder fehlende demokratische Legitimierung* der Verhandlungen wird von vielen zivilgesellschaftlichen Akteuren bemängelt. Diese kritisieren insbesondere die späte Einbeziehung sowohl des Europäischen Parlaments als auch der nationalen Parlamente. Damit blieben, so die Argumentation, diesen Organen nach Abschluss der Verhandlungen nur die Optionen der Zustimmung oder der Ablehnung. Die Parlamente hätten aber nicht das Recht, Änderungen an Verhandlungs- und Abkommensinhalten vorzuschlagen. Damit könnten sie ihrer Kontrollfunktion nicht gerecht wer-

den.⁹¹ Diese Verfahrenskritik richtet sich auch gegen die Natur der Abkommen als »living agreements«, die sogar noch nach Abschluss der Verhandlungen und nach der parlamentarischen Ratifizierung inhaltlich geändert werden können. Widerstand regte sich auch gegen die (geplanten) Entscheidungsforen im Bereich der Regulierungskooperation, das »Regulatory Cooperation Forum« im CETA- und den »Regulatory Cooperation Body« im TTIP-Abkommen. Zusammensetzung und Verfahren dieser Gremien seien nicht klar.

Check: Gerade bei Regulierungsfragen spielen Nachverhandlungen auf der Basis eines »living agreement« tatsächlich eine große Rolle. Meist ist es auch der Gemeinsame Ausschuss, der darüber komplett allein befindet. Dieser ist das höchste Entscheidungsgremium in Handelsabkommen. Er setzt sich aus hochrangigen Vertretern beider Vertragsparteien zusammen, etwa von EU-Seite her mit Kommissionsbeamten. Der Ausschuss kann Annexe ändern, in die eben wiederum zuvor beschlossene Vorläuferabkommen zur Äquivalenz oder wechselseitigen Anerkennung von Standards integriert sein können. Damit ist das Parlament bei Anpassungen ganz außen vor. Das war allerdings auch bei den integrierten Vorläuferabkommen meist schon der Fall.⁹² Damit ergibt sich zwar im Hinblick auf TTIP und CETA für das Parlament keine Verschlechterung gegenüber seinem Status in früheren Verhandlungsprozessen. Um mehr Vertrauen gerade bei Verbrauchersensiblen Themen zu schaffen, wäre es aber ratsam, das Verfahren zu reformieren.

Die kritisierten Entscheidungsforen in den Regulierungskapiteln sind dagegen nur ein Austauschforum und haben keine eigene Entscheidungskompetenz.⁹³ Zudem gab es entsprechende Gremien bereits in den lange bestehenden Vorläuferabkommen mit Kanada und den USA. Aber diese Foren können Entscheidungen zu eben noch nicht definierten Standards zumindest anstoßen, die dann die üblichen Verfahrenswege innerhalb der EU gehen, in der Mehrzahl der Fälle also das ordentliche Gesetzgebungsverfahren unter gleichberechtigter Mitarbeit des Europäischen Parlaments.

⁸⁹ Zu einer anderen Einschätzung kommen Stoll et al., *CETA, TTIP und das europäische Vorsorgeprinzip* [wie Fn. 86].

⁹⁰ Zurzeit schwelt dieser Konflikt wieder, weil Trump neue Strafzölle gegen das Importverbot angekündigt hat, Rudloff, *Lebensmittelstandards in Handelsabkommen* [wie Fn. 7].

⁹¹ Stop TTIP, *Kurzinfo Europäische Initiative gegen TTIP und CETA*, <https://stop-ttip.org/de/wo-liegt-das-problem/?noredirect=de_DE> (Zugriff am 8.6.2017).

⁹² European Commission, *Agriculture Council Adopts EU/Canada Veterinary Agreement*, Press Release, Brüssel, 15.12.1998, <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-98-1116_en.htm> (Zugriff am 7.7.2017).

⁹³ Europäische Kommission, DG Handel, *Ceta erklärt*, 2017, <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/ceta-explained/index_de.htm> (Zugriff am 7.7.2017).

Ausnahmen sind die Durchführungsrechtsakte und delegierten Rechtsakte, bei denen das EP kaum eine Rolle spielt und die aber gerade bei Regulierungsfragen oft genutzt werden. Die passende Adresse für die Klage über fehlende parlamentarische Beteiligung ist damit die EU selber, die den Einfluss des Parlaments weiter stärken sollte. Die EU-internen Verfahren aber stehen bislang kaum in der Kritik.

(2) Die *Intransparenz des Verfahrens* wird stark bemängelt, insbesondere der Ausschluss der Öffentlichkeit und der Parlamentsmitglieder bei der Mandatserteilung und den Verhandlungen. Aus Protest gegen dieses intransparente Vorgehen »leakte« im Mai 2015 die Umweltorganisation Greenpeace einen Großteil der bis dahin geheimgehaltenen Dokumente zum CETA-Abkommen und eröffnete medienwirksam einen Lesesaal für die Öffentlichkeit.⁹⁴ Für deutsche Abgeordnete wurden auch erst spät, im Januar 2016, von offizieller Seite her Leserräume zu TTIP eröffnet, in denen sie Unterlagen studieren konnten.⁹⁵

Check: Auch wenn sich die Kommission wegen der Proteste gegen TTIP zwischenzeitlich erheblich offener und bürgernäher gab, so scheint ihre Bereitschaft zur Transparenz jüngst wieder geringer zu werden. Zu den Verhandlungen mit Japan etwa fanden sich auf der Website der GD Handel deutlich weniger begleitende Dokumente: Erst am Vorabend des G20-Treffens im Juli 2017 und damit am Ende der Verhandlungen wurden Papiere veröffentlicht, wohl auch als Votum für den Freihandel und Signal der Transparenz gegenüber den Teilnehmerstaaten.

Was das transparente Vorgehen gegenüber dem Vertragspartner betrifft, wird in Abkommen üblicherweise nur auf die WTO-Notifizierungspflichten verwiesen, die sicherstellen sollen, dass sich die Unterzeichner rechtzeitig zum Beispiel über neue Standards informieren. In den Kapiteln zur Regulierungskooperation der jüngeren Abkommen ist aber festgehalten, dass sich die Partner vorausschauend und kontinuierlich austauschen werden (etwa im CETA, siehe Annex, S. 36). Die meisten Abkommen enthalten Schutzklauseln zu vertraulicher Information. Nur in wenigen findet sich die Bestimmung, dass die Öffentlich-

keit ebenfalls informiert werden sollte (etwa Südkorea, CETA, siehe Annex, S. 36).

In keinem Abkommen geregelt sind die Pflichten zur Unterrichtung der eigenen politischen Akteure, zum Beispiel der Abgeordneten. Diese unterliegt ganz den individuellen Regeln der Verhandlungspartner. So ist die EU-Kommission etwa verpflichtet, das Europäische Parlament zu informieren. Nur in den entwicklungspolitischen WPAs sind sehr differenzierte Formen an parlamentarischen Verfahren fixiert, wie etwa Kooperationen der Parlamente beider Partnerseiten (siehe Annex, S. 36).

(3) Zudem wurden *Beteiligungsverfahren* als von Unternehmen dominiert kritisiert. Bei 92 Prozent der Treffen, die die EU-Kommission im Vorfeld der TTIP-Verhandlungen durchgeführt hat, seien – so die europäische Bürgerinitiative »Stop TTIP« – nur Unternehmensvertreter angehört worden.⁹⁶ Die NGO »Transparency International« etwa warnt, dass diese einseitige Einbeziehung Korruption begünstige.⁹⁷ »Stop TTIP« bemängelt darüber hinaus, dass innerhalb der in TTIP und CETA geschaffenen neuen Koordinierungsgremien Wirtschaftsvertreter zukünftige Gesetze beeinflussen könnten, noch bevor diese in Parlamenten verhandelt würden.

Check: Auf EU-Ebene gibt es im Bereich Außenwirtschaft zahlreiche Beteiligungsverfahren, jedoch keine speziellen zu Regulierungsfragen und erst recht keine, die im Rahmen laufender Verhandlungen in Anspruch genommen werden könnten. In den Abkommen selber sind sehr unterschiedliche Beteiligungsverfahren beschrieben: Hier und da gibt es Formen der Beteiligung in einzelnen Kapiteln. In den meisten Fällen aber ist eine Beteiligung nicht automatisch vorgesehen, sondern nur begrenzt und meist nur auf Einladung durch die Verhandlungspartner. Auch diesbezüglich öffnen sich die WPAs am stärksten für eine Einbindung Dritter (siehe Annex, S. 36).

⁹⁴ Greenpeace, »Die geheimen TTIP-Dokumente – jetzt öffentlich«, *Greenpeace* (online), <<http://www.greenpeace.de/ttipleaks>> (Zugriff am 8.6.2017).

⁹⁵ Kai Küstner, »TTIP-Dokumente im Leseraum für Abgeordnete: Nicht mehr ganz so top secret«, *Tagesschau* (online), 28.1.2016, <www.tagesschau.de/wirtschaft/ttip-lesesaal-im-bundestag-101.html> (Zugriff am 2.11.2017).

⁹⁶ Stop TTIP, *Kurzinfo Europäische Initiative gegen TTIP und CETA* [wie Fn. 91].

⁹⁷ Transparency International, *Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP). Beitrag zur öffentlichen Diskussion*, Berlin 2015, <http://www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/2015/15-04-18-TTIP-Diskussionsbeitrag_Projektgruppe_Freihandelsabkommen.pdf> (Zugriff am 2.11.2017).

Ergebnisse und Herausforderungen: Auf Kritik und Schwächen mutig reagieren

Da es im Hinblick auf die neuen Handelsthemen besonders schwierig ist, Nutzen und Kosten einer geplanten Regulierungskooperation zu quantifizieren, ist es strenggenommen nicht möglich, diese mit der üblichen Begründung eines Wohlfahrtszuwachses politisch zu rechtfertigen.

Umso größer ist die Bedeutung einer ausgewogenen Beteiligung der Zivilgesellschaft, einer ausreichenden Transparenz und starker Parlamente. Gerade was die neuen handelspolitischen Themen anbelangt, hat sich gezeigt, dass die vor allem im Zusammenhang mit den Verhandlungen über CETA und TTIP geäußerte Kritik sich vor allem auf Verfahren und zudem oft, wenn auch nicht direkt ausgesprochen, auf europäische Verfahren bezieht.

Transparenz und Beteiligung stärken

Parlamente: mehr inhaltliche Gestaltungsmacht und Information gewähren

Das Europäische Parlament hat gerade in der jüngeren Vergangenheit im Zuge der TTIP- und CETA-Verhandlungen seinen Einfluss auf die Handelspolitik genutzt (Übersicht 2, S. 20). Trotz vielfältiger Aktivitäten aber hat es kein Recht zur Mitentscheidung über einzelne Abkommensinhalte. Auch ist es nur begrenzt in die Mandatserteilung involviert und an Komitologieverfahren, die durch Abkommen angestoßen werden können, kaum beteiligt.

Folgende Verbesserungen können das Vertrauen in die EU-Handelspolitik und deren Legitimität stärken:

(1) *Obligatorische Mitentscheidung des Europaparlaments bei entsprechenden Abkommensthemen.* Das EP sollte immer dann auch eingebunden werden, wenn in den Abkommen Themen geregelt werden, bei deren Behandlung das Parlament auch nach den EU-eigenen Vorgaben für interne Rechtsakte ohnehin zu beteiligen ist – zum Beispiel im Rahmen des ordentlichen Entscheidungsverfahrens im Verbraucherschutz. Die EU könnte eine entsprechende Änderung in Form einer neuen interinstitutionellen Vereinbarung (IVV) nach Artikel 295 AEUV etablieren und müsste sie nicht in den Handelsabkommen selber festschreiben.

In der Vergangenheit wurden bereits für neue Anwendungsfelder IVVs definiert, so zum Beispiel in Bezug auf den Zugang des EP zu sensiblen Informationen in der Sicherheitspolitik oder zur Verbesserung der Rechtssetzung.

(2) *Reform und Begrenzung des europäischen Komitologieverfahrens.* Gerade den Ängsten, die angesichts eines »living agreement« aufkommen, kann durch eigene Reformen begegnet werden. Zunächst sollte das EP bei sehr sensiblen Themen – etwa bei Fragen der Lebensmittelsicherheit – im Falle der delegierten Rechtsakte sich seiner generellen Vetoposition bewusst sein und davon auch Gebrauch machen. Neue Anwendungsbereiche für diese Exekutivverfahren sollten gut überlegt werden: Bei der Festlegung in den zugrundeliegenden Basisrechtsakten (die ja wiederum in der Regel unter Mitentscheidung des Europaparlaments verabschiedet werden), wann auf diese zurückgegriffen werden soll, sollten gerade sehr sensible Bereiche ausgeschlossen werden. Um überhaupt zu identifizieren, welche Bereiche dies betrifft, ist wiederum ein Mehr an Beteiligung nötig: Ein aktueller Vorschlag der Kommission aus dem Februar 2017 zur Reform der Durchführungsrechtsakte zielt darauf, die Mitgliedstaaten stärker in die Pflicht zu nehmen. Diese können bislang durch Enthaltungen bewirken, dass die erforderliche Mehrheit für einen Beschluss nicht zustande kommt, so dass faktisch die Kommission die Macht der Entscheidung erhält, aber dadurch auch die Last der Entscheidung trägt. Dieses Verfahren hat wiederholt zu Pattsituationen geführt, etwa in der Frage der Glyphosat-Zulassung. Die Vorschläge der Kommission, die auf eine Stärkung der Verantwortung der Mitgliedstaaten durch Begrenzung des Enthaltungsrechts und öffentliche Bekanntmachung der nationalen Stimmabgaben hinauslaufen, sind zu begrüßen.⁹⁸ Nur so erfährt die Wahlbevölkerung, wer welche Positionen vertritt, und kann gegebenenfalls Druck auf die eigene Regierung ausüben – was gegenüber der in diesen Verfahren so machtvollen, aber

⁹⁸ Europäische Kommission, *Comitology Procedure Reforms: Questions & Answers*, Fact Sheet, 14.2.2017, <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-273_en.htm> (Zugriff am 2.11.2017).

nicht gewählten Kommission nicht möglich ist. Aber vor allem muss das Parlament Partizipationsrechte zurückerhalten in Fragen, die eben nicht automatisch als unwesentlich oder technisch zu definieren sind. Voraussetzung dafür ist die Einrichtung neuer Verfahren, die es überhaupt ermöglichen, die Wahrnehmung von Verwaltungsinhalten als »wesentlich« oder »unwesentlich« – eine Einschätzung, die sich zudem im Zeitablauf ändern kann – zu bewerten.

(3) *Mindestanforderungen bei Transparenz.* Jede Verhandlung ist individuell und der Grad an Offenheit wird auch durch den Partner beeinflusst – jedes Abkommen enthält Vertraulichkeitsklauseln. Dennoch sollte ein Mindestgrad an Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit eingehalten werden. Bei künftigen Verhandlungen über Handelsabkommen sollten die Informationspflichten und -ziele bereits im Mandat der Kommission geklärt sein. Dem sogenannten Handelspaket der Kommission zufolge, das diese im September 2017 vorgelegt hat, wird das Mandat nunmehr auch veröffentlicht. Die Informationen zu dem Abkommen mit Japan, die die Kommission im Juli freigab, beschränkten sich aber auf die grobe Darstellung der Abkommensbereiche und lieferten keine Inhalte. Sie erlauben zwar, eine öffentliche Diskussion über das Vertragsvorhaben zu beginnen, aber für eine fundierte Beurteilung fehlen Details.

Auch die nationalen Parlamente haben Informationsrechte. Die des Deutschen Bundestags lassen sich aus Artikel 23.3 Grundgesetz ableiten, wonach die Bundesregierung bei ihrer Mitwirkung an europäischen Gesetzen Stellungnahmen des Parlaments berücksichtigt. Die Ausübung dieses Rechts setzt voraus, dass der Bundestag (aber zuvor auch die Bundesregierung selber) überhaupt über hinreichende Informationen verfügt. Es ist der EU-Ministerrat, der die Parlamente besser informieren muss.

(4) *Intensiverer parlamentarischer Austausch.* Das Europaparlament selber hat den Wunsch nach einem intensiveren Austausch mit den nationalen Parlamenten zum Ausdruck gebracht.⁹⁹ Auch der Dialog zwischen den Parlamenten der Vertragspartner von Handelsabkommen kann gestärkt werden. Bislang sind nur im Rahmen weniger Handelsabkommen gemeinsame parlamentarische Ausschüsse (Chile, WPA-Cariforum, WPA-ECOWAS, siehe Annex, S. 36) eingerichtet worden.

⁹⁹ European Parliament, *Relations between the European Parliament and National Parliaments* [wie Fn. 50].

Zivilgesellschaft: mehr Beteiligung und sogar Mitentscheidung bieten

Viele aktuelle Reforminitiativen zielen auf eine stärkere Partizipation der Zivilgesellschaft an europäischen Entscheidungsfindungsprozessen ab, so etwa der Vorschlag des französischen Präsidenten Macron zu demokratischen Versammlungen. Die Konzepte für neue Beteiligungsverfahren sollten indes auch danach beurteilt werden, ob sie mit einem Einflussverlust des repräsentativen Parlamentarismus einhergehen. Und es muss im Blick behalten werden, dass die notwendige kritische Distanz der Zivilgesellschaft durch eine verstärkte Einbindung verloren gehen kann.

(1) *Echte Bürgerentscheidungen.* Nicht organisierte Akteure nutzen oft die vielen bestehenden Formate zur Beteiligung an politischen Gestaltungsprozessen auf europäischer Ebene nicht und bringen gleichwohl bei Umfragen oder an der Wahlurne ihre Kritik bzw. Ablehnung zum Ausdruck. In das so entstandene Vakuum können professionalisierte NGOs hineinstoßen und sich als einzig rechtmäßige demokratische Vertreter der Öffentlichkeit gerieren. Ein alternativer Ansatz wären Bürgerversammlungen, wie sie im Kontext kommunalpolitischer Entscheidungen auch stattfinden. Diese führen zurück zu der altgriechischen Variante der demokratischen Willensbildung, Politiker per Los zu berufen.¹⁰⁰ Ähnlich dem Prinzip der Schöffengerichtsbarkeit in der deutschen Justiz könnten Bürger zufällig ausgewählt und verpflichtet werden, an bestimmten Stufen des Verfahrens – etwa während der parlamentarischen Ratifizierung – tatsächlich auch echte Entscheidungen treffen zu müssen. Dieser Ansatz führt zu Kosten, in Gestalt des Aufwands für die Einarbeitung in das Thema und der dafür eingesetzten Zeit (die durch Arbeitsfreistellung kompensiert werden könnte), und zu der Verantwortung, bei komplexen Sachverhalten abwägen zu müssen. Beides kann bedingen, dass auch nicht-organisierte Akteure aus einer fundierten Kenntnis der Thematik heraus Beschlüsse mittragen, anstatt diese schlicht abzulehnen.¹⁰¹

¹⁰⁰ Hubertus Buchstein, *Demokratie und Lotterie. Das Los als politisches Entscheidungsinstrument von der Antike bis zur EU*, Frankfurt a.M. 2009; Bernard Manin, *Kritik der repräsentativen Demokratie*, Berlin 2007.

¹⁰¹ Peter C. Dienel, *Die Planungszelle – zur Praxis der Bürgerbeteiligung. Demokratie funkelt wieder*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, April 2002, <<http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/01234.pdf>> (Zugriff am 2.11.2017).

(2) *Beteiligungsformen innerhalb der Handelsabkommensregime selber stärken.* Erst in jüngeren Abkommen finden sich Bestimmungen zu Beteiligungsgremien, oft in den neuen Kapiteln zur Nachhaltigkeit (siehe Annex, S. 36). In anderen Kapiteln ist häufig die Rede von Foren, die eher Wirtschaftsvertreter einbinden, wie zum Beispiel die sogenannten »Expertenausschüsse« in den SPS-Kapiteln. Meist erfolgt eine Hinzuziehung solcher Fachleute aber nur auf Einladung und im beiderseitigen Einverständnis. Daher sollten die Partner ein Einvernehmen darüber erzielen, dass auf diese Formate auch zurückgegriffen wird. Auch sollten tatsächliche Nutzung und Einfluss der Ausschüsse fortlaufend geprüft und bewertet werden – etwa im Rahmen der ohnehin erforderlichen Nachhaltigkeitsbewertungen (siehe unten, S. 34). Gerade im Hinblick auf CETA und auf den letzten Textentwurf für TTIP wurden die sogenannten Foren der Regulierungszusammenarbeit, deren Rolle und genaue Zusammensetzung jenseits von »maßgeblichen Beamten« beider Seiten unklar blieb (etwa Art. 21.6 (3) CETA), stark kritisiert. Hier sollte Klarheit geschaffen werden. Auch die Option, andere Interessierte in »gegenseitigem Einverständnis« einzuladen, sollte unbedingt genutzt werden.

(3) *Beschwerdeoptionen durch Bürger stärken und ernst nehmen.* Das EuGH-Urteil, das die Rechtmäßigkeit der zuvor von der Kommission abgelehnten Bürgerinitiative »Stop TTIP« bestätigte, zeigt, dass die politischen Akteure die bestehenden Beteiligungsoptionen ernst nehmen müssen. Auch sollte ein strukturierter Prozess aufgebaut werden, der es erlaubt oder gar vorschreibt, im Anschluss an eine Entscheidung über eine Beschwerde oder Petition mit den Kritikern in einen Austausch zu treten. Nur so kann ein dauerhafter Dialog stattfinden.

(4) *Berater- und Beteiligungsgruppen an Verhandlungsrealität anpassen.* Viele der Beteiligungs- und Beratergremien sind sektoral auf einzelne Produkte oder Branchen ausgerichtet. Auch die Ausschüsse, deren Einrichtung in den Abkommen bestimmt wird, sind oft nur auf einzelne Themen angesetzt. Um gerade die sensiblen Verbraucherfragen umfassend und angemessen zu berücksichtigen, sind aber übergreifende, eher wertschöpfungsbezogene Ansätze zu erwägen.¹⁰² Nur so kann – um ein Beispiel aus dem Lebensmittelbereich zu wählen – der gesamte Prozess der Lebensmittelerzeugung, beginnend beim Futteranbau und

Düngemitelesatz bis hin zum letztlich im Rahmen der Handelsvereinbarungen gehandelten Konsumprodukt, handelspolitisch bewertet werden. Die Beteiligung von Experten und anderen Interessenträgern sollte sich zudem nicht auf einzelne Phasen der Handelspolitik beschränken (wie etwa die endgültige Entscheidung über Grenzwerte). Sie sollte eher wie bei der REFIT-Plattform (Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung), die dem kontinuierlichen Austausch über die EU-Rechtssetzung generell dient, für alle Phasen der Abkommensverhandlungen vorgesehen werden, einschließlich der Umsetzung. Das neue Beratergremium, das die Kommission in ihrem sogenannten Handelspaket vom September 2017 skizziert hat, scheint allerdings leider kein solches Profil zu haben.

(5) *Transparenzmethoden ändern.* Viele der bestehenden Beteiligungs- und Informationsmaßnahmen in der Handelspolitik richten sich zwar gleichermaßen an politische Akteure und andere Interessierte. Für die Zivilgesellschaft aber, die weniger in politische Prozesse eingebunden und daher kaum mit der dort verwendeten Terminologie vertraut ist, sind aber möglicherweise andere Kommunikationsmethoden hilfreich, um die vermittelte Information auch nutzen zu können. Dafür wären wiederum Beteiligungsformate zu schaffen, die neben der inhaltlichen Diskussion auch identifizieren sollten, welche Vermittlungsarten wichtig und geeignet sein können. Experten im Bereich Kommunikation und Didaktik können helfen, solche geeigneten Ansätze zu finden.

Auch sollten die noch existierenden Schlupflöcher im Transparenzregister gestopft werden, so dass noch deutlicher wird, wer zur Kommission Kontakt hält und auf diese Weise deren Handelspolitik beeinflussen kann. Deshalb sollten Treffen mit allen Kommissionsbeamten und nicht nur mit den Spitzenbeamten erfasst werden. Auffällig an den vorliegenden Erhebungen ist zudem, dass von den über 9000 Registrierungen mehr als die Hälfte auf Unternehmen entfallen. Entweder sind tatsächlich wenige Akteure der organisierten Zivilgesellschaft registriert – oder diese nutzen andere Kanäle zur Einflussnahme. Die Gründe dafür sollten jedenfalls erforscht werden. Kritiker des Registrierungsverfahrens bemängeln außerdem die nicht vorhandene Kontrolle der Einträge und die ebenso nicht vorhandene Verpflichtung auf Seiten der Lobbyisten, ihre Einträge zu aktualisieren.¹⁰³ Für eine Ver-

¹⁰² Hoekman, *Trade Agreements and International Regulatory Cooperation* [wie Fn. 79], S. 11.

¹⁰³ Österreichische Bundesarbeitskammer, »EU-Kommission stellt neues »verpflichtendes« Transparenzregister vor«, AK

schärfung des Systems aber fehlte es bislang an der Unterstützung durch das Europaparlament, das selber durchaus auch Kontakte zur Entscheidungsfindung nutzt. Ehrlicherweise sollten alle in den Prozess involvierten Akteure ihre Informationskanäle offenlegen, auch die Parlamente.

Monitoring und Evaluierung verbessern

Inhaltlich können Abkommen nur dann sinnvoll verbessert werden, wenn sie sorgfältig geprüft und in ihren Wirkungen bewertet werden. Das wiederum setzt wie dargelegt voraus, dass Stakeholder informiert und beteiligt werden. Daneben aber sollte ein Verfahren gefunden werden, das gewährleistet, dass die Wirkungsanalysen auch tatsächlich in die Abkommen Eingang finden. Um diesen Prozess sicherzustellen, gibt es mittlerweile in der EU verschiedene Instrumente: Der Aufnahme von Verhandlungen ist eine verbindliche Nachhaltigkeitsbewertung (Sustainable Impact Assessment, SIA) vorgeschaltet. Eine weitere bereits etablierte Möglichkeit, die Wirkung jeder politischen Initiative auf europäischer Ebene und auch in einigen Mitgliedstaaten vorwegzunehmen, ist die Gesetzesfolgenabschätzung (Regulatory Impact Assessment, RIA): Sie ist in Deutschland seit dem Jahr 2000 vor dem Erlass von Gesetzesvorschriften obligatorisch. Und schließlich enthalten Abkommen selber auch Bestimmungen, wonach überprüft werden soll, ob die Ziele des Abkommens erreicht werden.

Allerdings gibt es einige systematische Schwachpunkte, vor allem bei der konkreten Umsetzung, die abzubauen sind:

(1) *SIA*s vergleichbarer machen und politisch stärker nutzen. Die EU schreibt die Durchführung von SIA in offenen Verfahren aus, auf die sich Wissenschaftler frei bewerben. Dadurch decken die Prüfverfahren sehr unterschiedliche Bereiche ab und sind über die Abkommen hinweg schwer vergleichbar. Eine explizite Beauftragung mit der Analyse des hier angesprochenen Bereichs regulatorischer Zusammenarbeit findet sich zudem selten. Als Informationsgrundlage sollten in viel größerem Umfang die Äußerungen betroffener, auch zivilgesellschaftlicher Akteure über die (erwarteten) Abkommenswirkungen genutzt werden – meist basiert die Bewertung allein auf ökonomischen Ana-

lysen, obwohl sich gerade die Effekte der dargelegten neuen Abkommensinhalte nur schwer quantifizieren lassen. Deshalb wäre es sinnvoll, zum Beispiel auch auf Interviews potentieller betroffener Stakeholder zu rekurrieren, um die qualitativen Folgen zu erfassen. Vor allem aber sollte eine solche Bewertung auch nach einer Änderung der ursprünglichen Verhandlungsidee und gerade auch im Zuge der Umsetzung des Abkommens stattfinden – um die tatsächlich eintretenden Wirkungen zu prüfen. In den meisten Abkommen, etwa den WPAs, ist ein derartiger Monitoringmechanismus bereits vorgesehen, ohne aber dass eine klare Vorstellung davon existieren würde, wie dieser funktionieren soll. Auch sollte die Evaluation stärker mit den Abkommen verzahnt werden, so dass die dort getroffenen Vereinbarungen je nach Wirkungsergebnis geändert werden können. Das Handbuch der EU zur Nachhaltigkeitsbewertung liefert zwar klare Vorgaben für Nachhaltigkeitsziele. Eine unmittelbare Verknüpfung zwischen den dort definierten Parametern mit den Verhandlungen und dem Abkommen gibt es aber nicht. So sollte zum Beispiel für identifizierte Risiken etwa aus Regulierungskooperation ein besonders starker Schutz verhandelt werden. Mindestens aber sollten diese Risikofelder weiterhin sorgfältig beobachtet werden. Das Handbuch sollte daher tatsächlich auch als Grundlage für Verhandlungen dienen und diese sich danach bewerten lassen, inwieweit die Vorgaben des Handbuchs umgesetzt werden.

(2) *Mehr Internationalität in RIAs*. Die RIAs folgen bislang je nach Inhalt der geprüften Gesetzesvorhaben sehr unterschiedlichen Bewertungsansätzen. Zudem fehlt diesen Ansätzen eine internationale Komponente, um etwa Wirkungen grenzüberschreitender Zusammenarbeit zu erfassen.¹⁰⁴ Ein Vorbild in dieser Hinsicht sind Australien und Neuseeland, die ihre nationalen Einschätzungen von Politikfolgen gegenseitig austauschen und begutachten.¹⁰⁵ Von der Grundanlage her nehmen auch die europäischen RIAs eine solche Perspektive ein, indem sie sich auf den EU-Binnenmarkt beziehen und damit eben auch grenzüber-

Europa (online), 2016, <www.akeuropa.eu/de/eu-kommission-stellt-neues-verpflichtendes-transparenzregister-vor.html?cmp_id=7&news_id=2912&vID=41> (Zugriff am 16.6.2017).

¹⁰⁴ Robert Basedow/Céline Kauffmann, *International Trade and Good Regulatory Practices. Assessing the Trade Impacts of Regulation*, Paris: OECD Publishing, Juli 2016 (OECD Regulatory Policy Working Papers Nr. 4), S. 32/33, <www.oecd-ilibrary.org/governance/international-trade-and-good-regulatory-practices_5jlv59hdgtf5-en> (Zugriff am 9.6.2017).

¹⁰⁵ OECD, *Regulatory Policy Outlook 2015*, Paris: OECD Publishing, 28.10.2015, S. 95, <www.oecd.org/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2015-9789264238770-en.htm> (Zugriff am 9.6.2017).

schreitenden Handel zwischen den Mitgliedstaaten erfassen. Der Blickwinkel der RIAs könnte aber erweitert werden auf Drittlandeffekte. Was Regulierungsfragen betrifft, würden sich die mit den neuen Abkommen geschaffenen Regulierungsforen genau zu dieser Bewertung nutzen lassen. Schwerpunkt sollte aber dann eine umfassende ergebnisoffene Wirkungsanalyse beider Alternativen der Regulierung sein – sowohl der Kooperation als auch des Festhaltens an der nationalen Regulierung. Eine wichtige inhaltliche Ergänzung wäre zudem, den konkreten Bedarf an Beteiligungsverfahren zu bewerten, etwa indem die bereits in der Vergangenheit geäußerten Sorgen zivilgesellschaftlicher Akteure identifiziert werden. Im Hinblick konkret auf eben diese Bereiche sollte dann besonders auf Information und Beteiligung geachtet werden.

Abkürzungen

ACAA	Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AKP	Gruppe afrikanischer, karibischer und pazifischer Staaten
APS	Allgemeines Präferenzsystem
APS+	Allgemeines Präferenzsystem für nachhaltige Entwicklung und Good Governance
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.
BITs	Bilateral Investment Treaties
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
Cariforum	Caribbean Forum (= 15 Staaten der Caribbean Community plus Dominikanische Republik)
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement (EU-Kanada-Abkommen)
DCFTAs	Deep and Comprehensive Free Trade Agreements
DG	Directorate-General (Generaldirektion der Europäischen Kommission)
ECOWAS	Economic Community of West African States
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FTA	Free Trade Agreement
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GHP	Gemeinsame Handelspolitik
IFPRI	International Food Policy Research Institute (Washington, D.C.)
ISO	International Organization for Standardization
MFN	Most Favoured Nation
NGO	Non-Governmental Organization (Nichtregierungsorganisation)
NTM	Non-tariff Measure (Nichttarifäre Maßnahme)

OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
OSPAR	Oslo und Paris, Vertrag zum Schutz der Nordsee und des Nordostatlantiks
REFIT	Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung
RIA	Regulatory Impact Assessment
SIA	Sustainability Impact Assessment
SPS	Sanitary and Phytosanitary Measures (Übereinkommen über die Anwendung sanitärer und phytosanitärer Maßnahmen)
TBT	Agreement on Technical Barriers to Trade (Übereinkommen über technische Handelshemmnisse)
TDI	Trade Defense Instruments
TISA	Trade in Services Agreement
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
UNCITRAL	United Nations Commission on International Trade Law
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
WHO	Weltgesundheitsorganisation
WPA	Wirtschaftspartnerschaftsabkommen
WTO	World Trade Organization

Lektüreempfehlungen

Bettina Rudloff/Moritz Laurer

The EU as Global Trade and Investment Actor – The Times They Are a-Changin’

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2017
(Working Paper RD EU/Europe, 2017/01)

Bettina Rudloff

Kein CETA ist auch keine Lösung. Von kleinen Fragen innerhalb und großen Antworten jenseits des Abkommens

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2016 (SWP-Aktuell 62/2016)

Bettina Rudloff/Evita Schmiege

Zerfall der Europäischen Union. Handels- und wirtschaftspolitisch steht viel auf dem Spiel

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2016
(SWP-Aktuell 24/2016)

Nicolai von Ondarza

Steiniger Weg für Großbritannien und die EU. Eine Übergangsphase nach dem Brexit erfordert eine maßgeschneiderte Lösung

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2017 (SWP-Aktuell 78/2017)

Annex: Verfahren und Inhalte regulatorischer Kooperation in bestehenden Abkommen der EU (Auswahl)

Vertragspartner Jahr des Abschlusses	Explizite regulatorische Kooperation	Inhalte		Verfahren		
		Vorsorgeprinzip	Integrierte Vorläuferabkommen	Parlament im Abkommen berücksichtigt?	Transparenz gegenüber Stakeholdern	Explizite Beteiligung an Regulierungsfragen
Chile 2002	Nur für Industrie	–	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Veterinärabkommen 2002 ▶ Weinabkommen 2002 ▶ Getränkeabkommen 2002 ▶ Gesondert: Bioprodukte 2017 	Gemeinsamer parlamentarischer Ausschuss	–	–
Cariforum (WPA) 2008	–	Bezogen auf Fischerei erwähnt	–	Gemeinsamer parlamentarischer Ausschuss	Vertrauensschutzklausel	Umfassend vorgesehen für Zivilgesellschaft und Parlamente
Südkorea 2010	–	–	Elektronische-Waren-Abkommen 2010	–	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Vertrauensschutzklausel ▶ Ziel in Präambel betont 	–
Andengemeinschaft 2012 und 2014	–	–	–	–	Vertrauensschutzklausel	Für TBT vorgesehen
ECOWAS (WPA) 2015	–	Bezogen auf Umwelt erwähnt	–	Gemeinsamer parlamentarischer Ausschuss	Vertrauensschutzklausel	Umfassend vorgesehen für Zivilgesellschaft und Parlamente
Kanada (CETA) 2017	Umfassendes Kapitel	–	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Veterinärabkommen 1998 ▶ Sektorumfassendes Abkommen zur wechselseitigen Anerkennung 1998 ▶ Abkommen über Regulierungskooperation 2004 ▶ Gesondert: Bioprodukte 2011 	–	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Transparenz als Ziel besonders bei Arbeit und Umwelt betont ▶ Eigenes Transparenzkapitel 	auf Einladung
Vietnam 2016 (Ende der Verhandlungen)	Nur für PKW	–	–	–	Eigenes Transparenzkapitel	auf Einladung
Japan (EU-Vorschlag)	Umfassendes Kapitel	Explizit betont	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Sektorumfassendes Abkommen 2001 ▶ Gesondert: Bioprodukte 2010 	Noch keine Information	Vertrauensschutzklausel	auf Einladung

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der entsprechenden Abkommen, bei Japan auf den Textvorschlägen basierend.